Commission des revendications des Indiens

Première Nation de 'Namgis

Objet du rapport: Enquête à l'égard des demandes faites à la Commission McKenna-McBride

Février 1997

102-02640/

Indian Claims Commission

Commission des revendications des Indiens

Le 6 février 1997

Le Chef et le Conseil,
Première Nation de 'Namgis

L'honorable Ron Irwin,
Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien

L'honorable Allan Rock,
ministre de la Justice et procureur général du Canada

Objet: Revendication de la Première Nation de 'Namgis à l'égard des demandes faites à la Commission McKenna-McBride

Dans une lettre datée du 4 novembre 1994, le conseiller juridique de la Première Nation de 'Namgis, M. Stan Ashcroft, a demandé à la Commission des revendications des Indiens de faire enquête sur une revendication à l'égard des demandes faites à la Commission McKenna-McBride. Le 3 mars 1995, la Commission a informé le gouvernement du Canada ainsi que le chef et le conseil de la Première Nation de 'Namgis qu'elle ferait enquête sur le rejet de ladite revendication.

La Commission a pris connaissance de centaines de documents touchant cette revendication particulière. Elle a également tenu à Alert Bay, les 20 et 21 avril 1995, des audiences au cours desquelles ont été entendus les témoignages des anciens. Enfin, les conseillers juridiques des deux parties ont exposé leurs arguments le 20 septembre 1995, à Vancouver.

.../2

Éd. Enterprise Building, Suite 400 - 427 ouest, av. Laurier Ave. West
P.O. Box/C.P. 1750, Station/Succursale "B", Ottawa, Canada K1P 1A2
Tel (613) 943-2737 Fax (613) 943-0157

Le rapport ci-joint, que nous avons l'honneur de vous présenter aujourd'hui, fait état de l'évolution du dossier ainsi que de notre analyse, de nos conclusions et de nos recommandations.

POUR LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

P.E. James Prentice, c.r.	**Daniel J. Bellegarde**	**Aurélien Gill**
coprésident	**coprésident**	**commissaire**

COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

ENQUÊTE SUR LA REVENDICATION SOUMISE PAR LA PREMIÈRE NATION DE 'NAMGIS À L'ÉGARD DES DEMANDES FAITES À LA COMMISSION MCKENNA-MCBRIDE

COMITÉ

P.E. James Prentice, c.r., coprésident de la Commission
Daniel J. Bellegarde, coprésident de la Commission
Aurélien Gill, commissaire

CONSEILLERS JURIDIQUES

Pour la Première Nation de 'Namgis
Stan H. Ashcroft

Pour le gouvernement du Canada
Bruce Becker / Rosemarie Schipizky

Auprès de la Commission des revendications des Indiens
Ron S. Maurice / Kim Fullerton / Isa Gros-Louis Ahenakew

Février 1997

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ v

PARTIE I INTRODUCTION 1

MANDAT DE LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS 4
POLITIQUE DES REVENDICATIONS PARTICULIÈRES 5
RAPPORT DE LA COMMISSION 7

PARTIE II L'ENQUÊTE 9

LA PREMIÈRE NATION REQUÉRANTE ET LE TERRITOIRE VISÉ PAR LA REVENDICATION 9
CARTE DU TERRITOIRE VISÉ 10
HISTORIQUE 11
La Commission McKenna-McBride 14
Rôle de l'agent des Indiens 18
L'agent des Indiens Halliday et la Commission McKenna-McBride 21
La Commission McKenna-McBride et l'agence de Kwawkewlth 22
La Commission McKenna-McBride et la bande de Nimpkish 27
Recommandations de la Commission royale concernant les terres additionnelles 38
HISTOIRE ORALE 45
Demande 73 : Woss 45
Demandes 76 et 77 : Îles Plumper et Pearse 50
L'agent des Indiens Halliday 52

PARTIE III QUESTIONS 57

OBLIGATION DE FIDUCIAIRE 57
NÉGLIGENCE 57
POLITIQUE SUR LES REVENDICATIONS PARTICULIÈRES 58

PARTIE IV ANALYSE 59

OBLIGATION DE FIDUCIAIRE 59
Question 1 59
Mémoires des parties 59
Obligation de droit public et obligation de droit privé 66
Nature et étendue des obligations de fiduciaire 68
Obligation de fiduciaire avant les audiences McKenna-McBride 74
Obligation de fiduciaire pendant les audiences McKenna-McBride 81
Obligation de fiduciaire après les audiences McKenna-McBride 87
Question 2 89
NÉGLIGENCE 97
Question 3 97
Question 4 97
Question 5 98
POLITIQUE DES REVENDICATIONS PARTICULIÈRES 98
Question 6 98

PARTIE V CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS 105

CONCLUSIONS 105
Obligation de fiduciaire avant les audiences McKenna-McBride 105
Obligation de fiduciaire pendant les audiences McKenna-McBride 107
Obligation de fiduciaire après les audiences McKenna-McBride 109
Obligation de fiduciaire de la Commission McKenna-McBride et de ses mandataires 110
Portée de la Politique des revendications particulières 110
RECOMMANDATIONS 111

ANNEXES

A **L'enquête sur la revendication soumise par la Première Nation 'Namgis à l'égard des demandes faites à la Commission McKenna-McBride** 113

B **Le potlatch et l'agent des Indiens Halliday** 115

RÉSUMÉ

CONTEXTE

En septembre 1912, des représentants des gouvernements fédéral et de la Colombie-Britannique ont négocié une entente portant sur la création de la Royal Commission on Indian Affairs for the Province of British Columbia (la Commission McKenna-McBride). La Commission avait le pouvoir, sous réserve de l'approbation des deux paliers de gouvernement, de rajuster la superficie des réserves indiennes de la Colombie-Britannique. Au cours de ses travaux, la Commission s'est déplacée dans l'ensemble de la province pour rencontrer des représentants des diverses tribus et diverses bandes.

Le lundi 1er juin 1914, la Commission McKenna-McBride a rencontré des représentants des tribus requérantes de la Nation Kwawkewlth. Il est vite apparu que les tribus n'avaient pas bien été préparées pour la réunion. Plusieurs des chefs ont indiqué qu'ils n'avaient reçu les plans de leurs terres que peu de temps auparavant. Le président de la Commission a fait remarquer que les plans étaient au bureau de l'agent des Indiens, W.M. Halliday, qui avait omis de les distribuer aux tribus comme il aurait dû le faire.

Le lendemain, la Commission a rencontré plus particulièrement la bande Nimpkish (maintenant connue comme la Première Nation 'Namgis). Le chef Lageuse a alors présenté sept demandes de terres de réserve additionnelles (ultérieurement numérotées de 72 à 78). Ces demandes comprenaient 100 acres près de Woss (demande 73), trois grandes îles dans l'archipel Plumper (demande 76), et toutes les îles de l'archipel Pearse (demande 77). Ces trois demandes sont en litige dans la présente enquête.

Le 14 juin 1914, la Commission a rencontré l'agent Halliday seul à Victoria et lui a demandé de faire ses recommandations quant aux demandes de terres de l'agence

de Kwawkewlth. Pour ce qui est des sept demandes présentées par la bande Nimpkish, l'agent Halliday a recommandé «que la demande relative aux îles Plumper soit accordée, pour une superficie maximale de 100 acres» et «que les plus petites îles de l'archipel [Pearse], se trouvant du côté est et représentant cinquante ou soixante acres soient accordées.» Il a en outre recommandé que les 500 acres de la demande 72 (agrandissement de la réserve n° 3) soient accordées, tout en faisant remarquer que ces terres semblaient visées par une concession forestière. L'agent Halliday a recommandé que les quatre autres demandes soient rejetées. Pour ce qui est de la demande 73 à Woss, l'agent Halliday a indiqué que le «terrain était si isolé qu'il ne servirait jamais».

Quelques mois plus tard, en octobre 1914, la Commission a envoyé M. Ashdown Green, décrit selon les documents comme agent technique ou comme arpenteur de la Commission, à Alert Bay. Il a visité les deux archipels de Plumper et Pearse en une journée et, dans son rapport, il a indiqué que l'île située le plus au sud-ouest de l'archipel Plumper avait une superficie «d'environ 70 acres» et l'île située la plus au nord-est de l'archipel Pearse avait une superficie «d'environ 60 acres».

À l'été 1915, il est devenu apparent à la Commission qu'une bonne partie des terres demandées par les tribus Kwawkewlth était aliénée et non disponible. En conséquence, le secrétaire de la Commission a écrit à l'agent Halliday le 28 juillet 1915 pour lui demander s'il voulait revoir certaines des demandes qu'il avait rejetées au départ. L'agent Halliday a répondu que, puisque la demande 72 avait été rejetée, il recommandait fortement qu'on donne aux Nimpkish tout l'archipel Pearse à l'exception de la grosse île située au sud-ouest.

La Commission a publié son rapport final sur les affaires indiennes en Colombie-Britannique le 30 juin 1916. Elle accueillait les demandes 76 et 77 en partie et ordonnait la création de deux nouvelles réserves pour la «tribu Nimkeesh» : l'île

Ksui-la-das, située au sud-ouest de l'archipel Plumper, d'une superficie d'environ 70 acres; et l'île Kuldekduma, la plus nordique de l'archipel Kuldekduma ou Pearse, d'une superficie d'environ 60 acres. La Commission a rejeté la demande 73 à Woss en invoquant qu'elle n'était «pas raisonnablement nécessaire».

QUESTIONS DONT EST SAISIE LA COMMISSION

Obligation de fiduciaire

1 L'agent des Indiens Halliday avait-il une obligation de fiduciaire envers la Bande quant aux recommandations qu'il a faites à la Commission McKenna- McBride concernant les demandes de terres de réserve additionnelles présentées par la Bande? Si oui, a-t-il manqué à cette obligation relativement à :

a) la demande 73

b) la demande 76

c) la demande 77

2 La Commission McKenna-McBride ou son représentant, Ashdown Green, avaient-ils une obligation de fiduciaire envers la Bande quant à leurs délibérations et leur enquête concernant les demandes de terres de réserve additionnelles présentées par la Bande? Si oui, ont-ils manqué à cette obligation relativement à :

a) la demande 73

b) la demande 76

c) la demande 77

Négligence

3 L'agent des Indiens Halliday avait-il une obligation de diligence envers la Bande quant aux recommandations qu'il a faites à la Commission McKenna--McBride concernant les demandes de terres de réserve additionnelles présentées par la Bande?

4 Si oui, l'agent des Indiens Halliday a-t-il fait preuve de négligence en ne s'acquittant pas de cette obligation relativement à :

a) la demande 73

b) la demande 76

c) la demande 77

5 Si l'agent des Indiens Halliday a fait preuve de négligence, a-t-il, par action ou omission, causé la perte des terres demandées par la Bande dans le cadre de :

a) la demande 73

b) la demande 76

c) la demande 77

Politique des revendications particulières

6 La présente revendication entre-t-elle dans les critères de la Politique des revendications particulières?

CONCLUSIONS

Question 1

Obligation de fiduciaire avant les audiences McKenna-McBride

Avant les audiences McKenna-McBride, l'agent Halliday avait l'obligation de fiduciaire de préparer la Bande au processus en lui fournissant des renseignements de base et des conseils. À défaut de quoi, il y avait manquement à cette obligation. Nous sommes cependant conscients que la Commission McKenna-McBride ne voulait pas ou ne pouvait pas recommander d'accorder des terres qui étaient déjà aliénées. Par conséquent, si toutes les autres terres étaient aliénées, la Bande ne se serait probablement pas mieux tirée du processus si l'agent Halliday lui avait fourni des renseignements de base et des conseils.

Compte tenu des contraintes qu'avait la Commission McKenna-McBride relativement aux terres aliénées, nous proposons les lignes directrices suivantes pour déterminer si la Bande a une revendication particulière valable contre le Canada découlant de la conduite de l'agent des Indiens avant les audiences McKenna-McBride. À notre avis, la Bande peut avoir une revendication particulière valable si elle peut faire la preuve *prima facie* : (1) que l'agent des Indiens n'a pas préparé la Bande à la Commission McKenna-McBride; (2) que des terres non aliénées étaient disponibles et que la Bande aurait pu les demander; et (3) que les besoins de terres de la Bande étaient justifiés. Si ces conditions sont remplies, on doit présumer que la Commission aurait accordé ces terres comme terres de réserve additionnelles. Même si la présomption est réfutable, il revient au Canada de démontrer, par prépondérance des probabilités, que la Commission McKenna-McBride n'aurait pas accordé les terres comme terres de réserve additionnelles si la Bande en avait fait la demande.

Dans la présente revendication, nous sommes convaincus que l'agent Halliday n'a pas divulgué des renseignements essentiels et n'a pas donné des conseils de base à la bande de Nimpkish pour l'aider à se préparer en vue des audiences de la Commission McKenna-McBride. Même si les renseignements étaient facilement accessibles pour l'agent Halliday et que cela n'aurait pas représenté une tâche lourde pour lui, il a donné peu ou pas de renseignements à la Bande pour l'aider dans ce processus important. Cette omission est évidente dans les paroles prononcées par le chef Willie Harris à l'assemblée générale des tribus requérantes le 1er juin 1914, et par le président de la Commission McKenna-McBride qui faisait observer que les plans des terres du chef «étaient demeurés au bureau de l'agent des Indiens qui ne les avait pas distribués ... comme il aurait dû le faire.»

Nous sommes également convaincus que le besoin de terres additionnelles de la Bande était justifié. Comparativement à la moyenne par habitant de 14,03 acres dans l'ensemble de l'agence de Kwawkewlth, la bande de Nimpkish n'avait qu'une moyenne par habitant de 4,2 acres même après avoir reçu les 70 acres additionnelles de l'archipel Plumper et les 60 acres additionnelles de l'archipel Pearse. Considérant que la bande de Nimpkish «était l'une des rares de l'agence dont la population augmentait ... et qu'elle avait besoin d'espace pour prendre de l'expansion», il semble raisonnable de conclure que la Bande n'avait pas assez de terres.

Par ailleurs, il n'est pas clair s'il y avait en 1914 des terres non aliénées que la Bande aurait pu demander. Puisque, d'après la preuve dont nous sommes saisis, la Bande n'a pas établi *prima facie* que ces terres étaient disponibles, à notre avis elle n'a pas établi qu'elle possédait une revendication valide sur ce point. Si des recherches plus approfondies arrivent à confirmer que ces terres étaient disponibles en 1914, on devra présumer que la Commission McKenna-McBride aurait accordé des terres de

réserve additionnelles. Bien qu'il ne soit pas clair quelle superficie la Commission aurait accordée à la Bande en 1914, il s'agit d'une question pouvant servir de base à la négociation dans le cadre de la Politique des revendications particulières.

Obligation de fiduciaire pendant les audiences McKenna-McBride

Pendant les audiences McKenna-McBride, l'agent Halliday avait l'obligation de fiduciaire de faire des recommandations raisonnables et éclairées à la Commission. À notre avis, le fait que l'agent n'ait pas consulté la Bande et n'ait pas vérifié comme il se doit ses besoins actuels et futurs de terres de la Bande constitue un manquement à l'obligation de fiduciaire de cet agent. Comme précédemment, toutefois, nous sommes conscients que la Commission McKenna-McBride ne voulait pas ou ne pouvait pas recommander l'attribution de terres déjà aliénées. Nous proposons donc les lignes directrices suivantes pour déterminer si la Bande possède une revendication particulière valable contre le Canada découlant de la conduite de l'agent des Indiens pendant les audiences de la Commission McKenna-McBride. La Bande a une revendication particulière valable si elle peut prouver *prima facie* : (1) qu'une personne raisonnable agissant de bonne foi aurait fait à la Commission une recommandation différente de celle qu'a faite l'agent des Indiens si elle avait consulté la Bande et procédé aux autres vérifications appropriées; et (2) que les terres visées n'étaient pas aliénées. Si ces conditions sont remplies, il faudra présumer que la Commission aurait accordé une partie ou la totalité des terres comprises dans les différentes recommandations, à condition que le besoin de terres additionnelles de la Bande soit justifié. Il incombe au Canada de réfuter la présomption par prépondérance des probabilités.

D'après la preuve qui nous est présentée, nous sommes d'avis que, si l'agent Halliday avait consulté la Bande avant de faire ses recommandations à la Commission, il aurait découvert que toutes les terres comprises dans la demande 76 (les îles Plumper) et la demande 77 (les îles Pearse) étaient utilisées activement par la Bande et étaient importantes pour elle. Nous concluons donc qu'une personne raisonnable agissant de bonne foi aurait recommandé qu'on accorde le statut de réserve à toutes les îles demandées par la Bande. Selon les notes prises par la Commission, toutes les terres comprises dans la demande 76 étaient «libres et disponibles». Par conséquent, on doit présumer que la Commission aurait accordé une partie ou la totalité des deux îles Plumper qui ne faisaient pas partie de sa décision finale. Les notes de la Commission relativement à la demande 77 indiquent que les terres étaient «*en partie* libres et disponibles». Encore une fois, la Bande n'a pas prouvé de façon suffisante que les terres spécifiques demandées dans sa revendication particulière à l'égard de la demande 77 n'étaient pas aliénées. Il s'agit d'une condition préalable avant que l'on puisse présumer que la Commission aurait accordé ces terres en partie ou en totalité comme terres de réserve additionnelles.

La situation relative à la demande 73 (Woss) est plus complexe. Étant donné le témoignage du chef Lageuse voulant que le secteur entourant Woss n'ait pas été utilisé depuis un certain nombre d'années, nous pouvons voir pourquoi une personne raisonnable agissant de bonne foi aurait fait la même recommandation que l'agent Halliday s'il était absolument clair que la Commission allait accorder les terres comprises dans la demande 72 (en vue d'agrandir le village principal de la réserve indienne n° 3). Cependant, ce résultat n'était pas clair du tout puisque toutes les terres visées par la demande 72 étaient couvertes par une concession forestière. Le secteur entourant Woss était le site d'un ancien village, important pour la chasse et le

commerce ainsi que pour la culture et les traditions des 'Namgis, il est donc probable que la Bande aurait utilisé ce secteur étant donné qu'elle ne pouvait obtenir les terres comprises dans la demande 72 pour agrandir la réserve principale. Par conséquent, une personne raisonnable agissant de bonne foi aurait recommandé d'accueillir la demande 73 à Woss en plus de la demande 72, ou du moins comme solution de rechange. Par ailleurs, il n'est pas clair que les terres comprises dans la demande 73 n'étaient pas aliénés. Si on peut montrer que les terres n'étaient pas aliénées, on devra présumer que la Commission les aurait accordées en partie ou en totalité comme terres de réserve additionnelles.

Obligation de fiduciaire après les audiences McKenna-McBride

Lorsque la Commission McKenna-McBride a convoqué de nouveau l'agent Halliday après les audiences et lui a demandé s'il voulait revoir son avis concernant l'une ou l'autre des demandes qu'il n'avait pas endossées, nous sommes d'avis que l'agent Halliday avait, à tout le moins, la même obligation de fiduciaire qu'il avait pendant les audiences, à savoir qu'il avait l'obligation de fiduciaire de faire à la Commission des recommandations raisonnables et éclairées.

Dans les circonstances de la présente revendication, l'agent Halliday savait au moment où il faisait ses recommandations révisées que la Commission ne voulait pas ou ne pouvait pas accorder les terres visées par la demande 72. Étant donné que l'agent Halliday croyait que la Bande avait besoin d'espace pour prendre de l'expansion, une personne raisonnable aurait tenté de remplacer le plus possible la superficie perdue dans la demande 72 (500 acres). Par rapport aux demandes originales de la Bande, pour arriver à cette superficie, il aurait fallu une recommandation révisée incluant l'ensemble ou la majorité des terres prévues dans les demandes 73, 76 et 77, selon la

superficie totale des archipels Plumper et Pearse. Par conséquent, il faut présumer que la Bande possède une revendication valable à négocier concernant la demande 76 puisque les terres étaient «libres et disponibles». Comem dans le cas des demandes 73 et 77, si la Bande peut démontrer que les terres demandées dans sa revendication particulière n'étaient pas aliénées.

Nous n'avons pas à décider si l'agent Halliday était limité aux demandes originales de la Bande lorsqu'il a fait ses recommandation révisées, car une pareille restriction nous ramène tout simplement à la case départ, soit à l'obligation de l'agent Halliday de préparer la Bande à ce processus. Si la Bande avait été convenablement préparée au processus et avait demandé des terres davantage disponibles, l'agent Halliday aurait eu une assise territoriale plus grande pour faire ses recommandations révisées.

Question 2

Obligation de fiduciaire de la Commission McKenna-McBride et de ses mandataires

Dans *Québec (P.G.) c. Canada (Office national de l'énergie)* [1994], 1 R.C.S. 159 à la p. 183, le juge Iacobucci affirme que «[l]es cours de justice doivent veiller à ne pas porter atteinte à l'indépendance des tribunaux quasi judiciaires et des organismes décisionnels en leur imposant des obligations fiduciaires exigeant d'eux qu'ils prennent des décisions comme s'ils avaient une obligation fiduciaire.» Même si les commissions d'enquête créées sous le régime de la Partie I de la *Loi sur les enquêtes* (comme la Commission McKenna-McBride) ne sont pas des cours de justice et ne sont pas, en termes généraux, des tribunaux quasi judiciaires, l'idée selon laquelle elles constituent des entités indépendantes est assez répandue. Par

conséquent, à notre avis, le raisonnement du juge Iacobucci peut en toute logique être appliqué à une commission comme la Commission McKenna-McBride. Nous concluons donc que la Commission McKenna-McBride et son mandataire, Ashdown Green, n'avaient pas d'obligation de fiduciaire envers la Bande.

Questions 3, 4 et 5

Négligence de l'agent des Indiens Halliday

Les questions 3, 4 et 5 portent toutes sur la revendication subsidiaire de la Bande voulant que l'agent Halliday ait négligé de protéger et de promouvoir l'intérêt supérieur de la Bande. Compte tenu de nos conclusions relatives à l'obligation de fiduciaire à la question 1, nous ne jugeons pas nécessaire d'étudier ces questions.

Question 6

Porté de la Politique des revendications particulières

Comme nous l'avons expliqué en détail dans notre rapport sur la revendication de la Première Nation de 'Namgis sur l'île Cormorant, à notre avis les quatre critères énoncés à la page 20 de *Dossier en souffrance* sous la rubrique «Obligation légale» ne sont que des exemples des obligations légales du Canada et n'ont rien d'une liste exhaustive. Plus précisément, les obligations de fiduciaire du Canada constituent des «obligations légales» au sens de la Politique.

À notre point de vue, une revendication est du ressort de la Politique des revendications particulières si : (1) elle repose sur une cause d'action reconnue par les tribunaux; (2) elle n'est pas fondée sur des droits ou des titres ancestraux non déchus; et (3) elle fait valoir un manquement à une obligation en droit ou en équité ouvrant droit à une demande d'indemnité ou autre forme de recours aux termes de la Politique.

Si ces conditions sont remplies, le Canada devrait étudier la revendication à la lumière de la politique de manière à éviter des poursuites juridiques longues, coûteuses et hostiles.

Étant donné nos conclusions sur la question 1, à savoir que l'agent Halliday a manqué à son obligation de fiduciaire envers la Bande, nous concluons que la présente revendication est conforme aux critères de la Politique des revendications particulières.

RECOMMANDATIONS

Compte tenu de nos conclusions résumées ci-haut, nous recommandons aux parties :

1 **Que la revendication de la Première Nation de 'Namgis à l'égard des demandes faites à la Commission McKenna-McBride, en ce qui concerne les terres visées par la demande 76 seulement, soit acceptée aux fins de négociations aux termes de la Politique des revendications particulières.**

2 **Que les revendications de la Première Nation de 'Namgis touchant les demandes 73 et 77 ne soient pas acceptées aux fins de négociations aux termes de la Politique des revendications particulières.**

3 **Que la Première Nation de 'Namgis et le Canada procèdent à des recherches additionnelles pour déterminer s'il y avait des terres non aliénées disponibles que la Bande aurait pu demander lors des audiences de la Commission McKenna-McBride en 1914. Des recherches spécifiques devraient aussi être menées concernant les terres visées par les demandes 73 et 77 afin de déterminer si ces terres étaient aliénées et disponibles. À la demande des parties, la Commission est prête à offrir son aide à la réalisation de ces recherches additionnelles.**

PARTIE I

INTRODUCTION

En juin 1914, des représentants de la bande indienne de Nimpkish, aujourd'hui appelée Première Nation de 'Namgis, participent à des audiences devant la Commission royale sur les Affaires indiennes de la province de Colombie-Britannique (Commission McKenna-McBride). La Commission McKenna-McBride, créée conjointement par le gouvernement du Canada et la Colombie-Britannique, avait pour mandat de régler un certains nombres de différends concernant l'attribution des réserves indiennes dans la province. Au cours des audiences McKenna-McBride, la bande indienne de Nimpkish a présenté sept demandes de terres de réserve additionnelles. Sur ces sept demandes, quatre sont rejetées parce qu'elles touchent des secteurs qui étaient déjà aliénés, deux autres sont approuvées en partie et une autre fait l'objet d'un refus catégorique parce qu'elle outrepasse, juge-t-on, les besoins raisonnables de la Bande. Toutes les demandes sont examinées à la lumière de l'opinion de l'agent des Indiens, William Halliday.

Le 3 septembre 1987, le chef Pat Alfred présente au Bureau des revendications autochtones (devenu la Direction générale des revendications particulières du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien) les résolutions du conseil de la Bande concernant quatre revendications particulières. Une de ces revendications porte sur le rejet, ou le rejet partiel, de trois des demandes de terres de réserve additionnelles présentées par la bande de Nimpkish à la Commission McKenna-McBride en juin 1914.[1] La Première Nation soutient que les représentants

---

[1] Chef Pat Alfred, conseil de la bande de Nimpkish, à Manfred Klein, négociateur, Revendications particulières, Bureau des revendications des Autochtones, 3 septembre 1987 (Documents de la CRI, p. 217).

du Canada avaient une obligation de fiduciaire ou un devoir de diligence en ce qui a trait aux demandes de terres de réserve, dont ils ne se sont pas acquittés convenablement. Comme le montrera l'analyse détaillée présentée plus loin dans la partie II, les demandes en question portent les numéros 73, 76 et 77.

Le 10 février 1994, Nola Landucci, négociatrice des revendications particulières, Affaires indiennes et du Nord Canada, notifie Stan Ashcroft, conseiller juridique de la Première Nation, que le Canada a décidé de rejeter la revendication :

> [Traduction]
> Suite à nos discussions récentes sur l'intention du Canada de négocier la revendication citée en rubrique sur la foi des mémoires présentés par la bande de Nimpkish, veuillez prendre acte que nous ne sommes pas disposés à recommander que les demandes 76 et 77 soient acceptées pour négociation. Le Canada est d'avis que les témoignages et les mémoires présentés ne sont pas suffisants pour faire la preuve que le Canada ait manqué à ses obligations légales envers la Bande au sujet de ces demandes.
>
> Comme vous le savez, nous étions disposés à accepter la demande 73 pour négociation dans une mesure limitée à condition que la superficie désignée dans la demande 73 fût disponible au moment où la Commission McKenna-McBride a rendu ses décisions. Or, nos recherches subséquentes montrent que ces terres n'étaient pas disponibles à l'époque.
>
> Toutefois, nous sommes prêts à examiner les nouvelles preuves que la Bande pourrait vouloir présenter pour montrer qu'elle aurait proposé d'autres terres à la Commission en remplacement des terres visées par la demande 73. Je dois vous aviser, cependant, qu'en l'absence de ces nouvelles preuves, nous rejetons également la demande 73.[2]

---

[2] Nola Landucci, négociatrice des revendications particulières, Affaires indiennes et du Nord Canada, à Stan Ashcroft, 10 février 1994 (Documents de la CRI, p. 218).

Dans une lettre du 4 novembre 1994, M. Ashcroft, obéissant aux instructions du chef et du conseil de la Première Nation de 'Namgis, présente la «revendication particulière à l'égard de la Commission McKenna-McBride ou Commission royale» à la Commission des revendications des Indiens (CRI) «pour faire appel».[3] Une séance de planification a lieu le 31 janvier 1995, qui est suivie, au début du mois de mars 1995, d'un examen de la demande par le commissaire. Le 3 mars 1995, les coprésidents de la Commission, Daniel Bellegarde et James Prentice, font savoir par écrit au chef et au conseil de la Première Nation, au ministre des Affaires indiennes et du Nord, Ron Irwin, ainsi qu'au ministre de la Justice et Procureur général, Allan Rock, que les commissaires ont convenu de mener une enquête au sujet du rejet de la revendication par le Canada.[4]

En vue d'éclaircir la situation, la CRI a déjà effectué une enquête distincte sur la revendication de la Première Nation de 'Namgis à l'égard de l'île Cormorant.[5] Cette revendication porte sur l'attribution d'une réserve en 1980 comprenant la quasi-totalité de l'île Cormorant. Dans cette enquête, nous concluons que le Canada ne s'est pas acquitté de ses obligations légales à l'égard de la Première Nation de 'Namgis du fait qu'il n'a pas déféré le rejet de la réserve par la province à un juge de la Cour suprême de la Colombie-Britannique pour obtenir une décision. Dans la présente enquête, il nous est demandé de déterminer si le Canada n'a pas une obligation légale

---

[3] Stan H. Ashcroft à Kim Fullerton, conseiller juridique en chef, Commission des revendications des Indiens, 4 novembre 1994 (Dossier de la CRI 2109-05-1).

[4] Daniel Bellegarde et James Prentice, coprésidents, au chef et au conseil de la bande indienne de Nimpkish ainsi qu'aux ministres des Affaires indiennes et du Nord et de la Justice, 3 mars 1995 (Dossier de la CRI 2109-05-1).

[5] Les conclusions et les recommandations de la Commission au sujet de cette revendication sont exposées dans le rapport intitulé *Première Nation de 'Namgis, Enquête sur l'île Cormorant*, mars 1996.

distincte non respectée résultant de certains événements dévoilés plusieurs années plus tard à l'occasion des travaux de la Commission McKenna-McBride.

MANDAT DE LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

Le mandat de la CRI, à savoir mener des enquêtes conformément à la *Loi sur les enquêtes*, est présenté dans une commission revêtue du Grand Sceau du Canada émise le 1er septembre 1992, laquelle prévoit notamment que :

> nos commissaires, se fondant sur la politique canadienne des revendications particulières [...] dans leur étude des seules questions déjà en litige quant la Commission a été saisie pour la première fois du différend, fassent enquête et rapport :
>
> a) sur la validité, en vertu de ladite politique, des revendications présentées par les requérants pour fins de négociations et que le Ministre a déjà rejetées;
>
> b) sur les critères applicables aux compensations dans le cadre de la négociation d'un règlement, lorsque le requérant conteste les critères adoptés par le Ministre.[6]

La présente enquête porte sur la revendication rejetée de la Première Nation de 'Namgis, autrefois appelée la bande indienne de Nimpkish.

---

[6] Commission émise le 1er septembre 1992 en conformité avec le décret C.P. 1992-1730 du 27 juillet 1992, portant modification de la commission émise à l'intention du commissaire en chef, M. Harry S. LaForme, le 12 août 1991, en application du décret C.P. 1991-1329 du 15 juillet 1991.

POLITIQUE DES REVENDICATIONS PARTICULIÈRES

La CRI doit se prononcer sur la validité de revendications rejetées en «se fondant sur la politique canadienne des revendications particulières». Cette politique est définie dans *Dossier en souffrance, une politique des revendications des Autochtones*, brochure publiée en 1982 par le ministère des Affaires indiennes.[7] Sauf indication contraire, c'est à cette publication que l'on renvoie dans le présent rapport quand il est question de «la Politique».

Quand la CRI enquête sur une revendication rejetée, il doit tenir compte de l'ensemble de la Politique des revendications particulières; cependant, le conseiller juridique du Canada a attiré notre attention sur trois passages en particulier.[8] Premièrement, sur l'«avant-propos» de la Politique, qui débute comme suit :

> Les revendications qui constituent la matière de cet ouvrage portent sur les mesures prises ou omises par le gouvernement quant aux obligations issues des traités, aux exigences exprimées dans les lois et aux responsabilités touchant la gestion des biens des Indiens.[9]

Deuxièmement, sur la définition de «revendications particulières» donnée à la page 19 de la Politique :

> Comme on l'a vu plus haut, les «revendications particulières» des autochtones sont celles qui portent sur l'administration des terres et

---

[7] Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, *Dossier en souffrance, une politique des revendications des autochtones*, Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1982 [ci-après appelé *Dossier en souffrance*].

[8] Mémoire du gouvernement du Canada, 6 septembre 1995, p. 11-12.

[9] *Dossier en souffrance*, p. 3.

> autres biens des bandes indiennes et sur le respect des dispositions des traités.[10]

Troisièmement, sur le concept de l'«obligation légale» défini à la page 20 :

> La position du gouvernement sur les revendications particulières consistera à reconnaître celles qui révéleront le non-respect d'une «obligation légale», c'est-à-dire une obligation qu'il est tenu en droit de respecter.
>
> Il peut y avoir obligation légale dans l'un ou l'autre des circonstances suivantes :
>
> i) Le non-respect d'un traité ou d'un accord entre les Indiens et la Couronne.
> ii) Un manquement à une obligation découlant de la *Loi sur les Indiens* ou d'autres lois et règlements relatifs aux Indiens.
> iii) Un manquement à une obligation découlant de la responsabilité administrative du gouvernement à l'égard des fonds ou d'autres biens appartenant aux Indiens.
> iv) L'aliénation illégale de terres indiennes.[11]

Le Canada a adopté une position sur laquelle la présente revendication n'était pas visée par les dispositions de la Politique. Cette question sera abordée plus loin dans la partie IV.

---

[10] *Dossier en souffrance*, p. 19.

[11] *Dossier en souffrance*, p. 20.

RAPPORT DE LA COMMISSION

Le rapport fait état de la conclusion de la Commission et de ses recommandations à la Première Nation et au gouvernement du Canada. La partie II résume les faits dévoilés au cours de l'enquête et le contexte historique de la revendication; la partie III expose les questions de droit pertinentes examinées par les parties; la partie IV contient une analyse des faits et des mesures législatives applicables; la partie V, enfin, présente brièvement les conclusions et recommandations de la Commission.

Comme elle l'a fait dans son enquête sur l'île Cormorant, la Commission tient à remercier les conseillers juridiques de la Première Nation et du gouvernement du Canada qui l'on aidée pendant toute l'enquête et souhaite également exprimer sa gratitude aux membres de la Première Nation de 'Namgis pour leur hospitalité lors de la visite des commissaires à la collectivité.

PARTIE II

L'ENQUÊTE

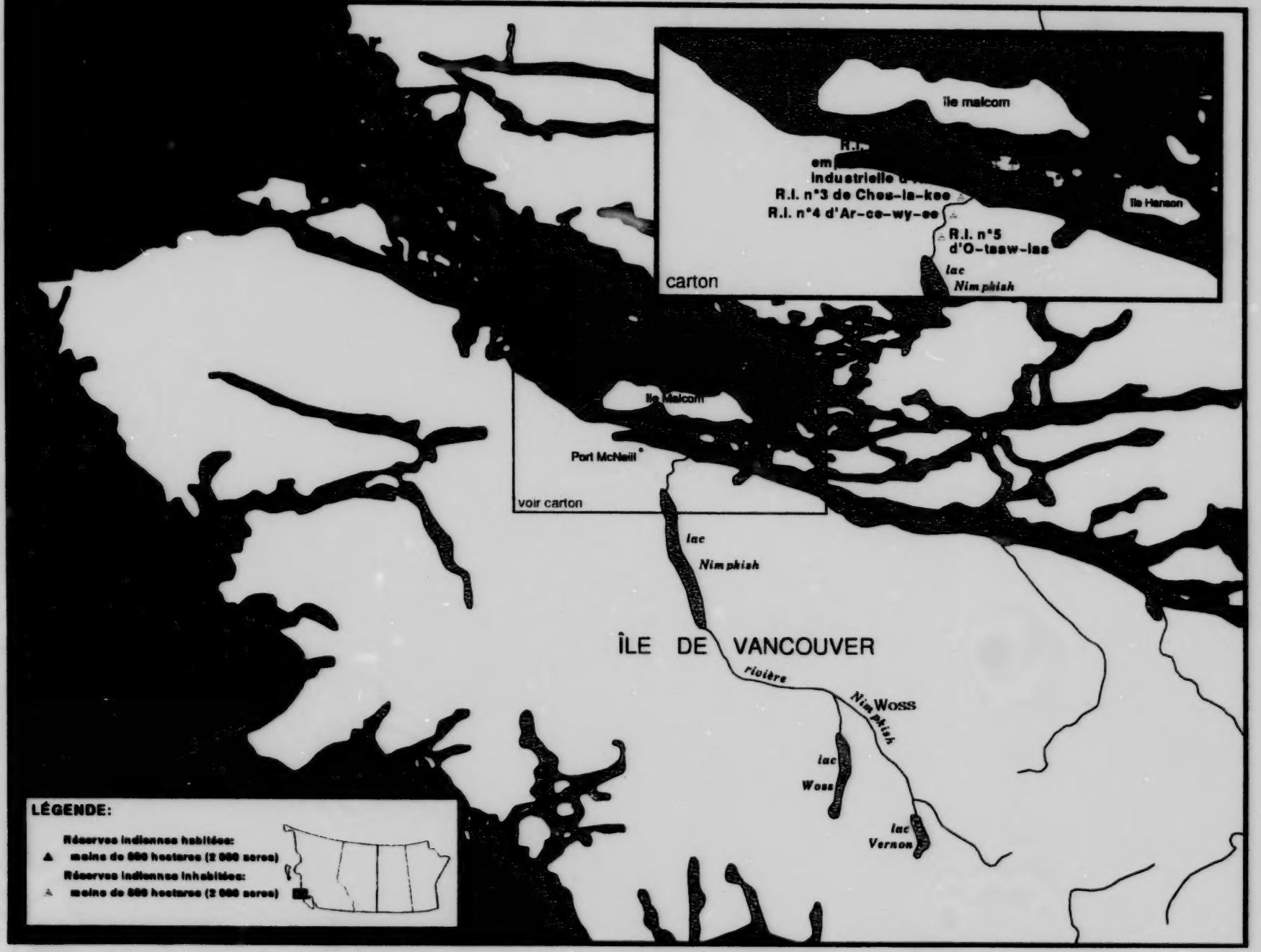
La présente partie du rapport traite des antécédents historiques pouvant constituer des éléments de preuve applicables à la revendication de la Première Nation de 'Namgis. Notre enquête sur cette revendication nous a amenés à examiner un groupe de documents remis par les parties, de même qu'un grand nombre de pièces et de mémoires supplémentaires. En outre, la CRI a tenu une audience publique dans la collectivité d'Alert Bay, en Colombie-Britannique, les 20 et 21 avril 1995. À cette occasion, elle a entendu les témoignages de six personnes. Le 20 septembre 1995, le conseiller juridique de chaque partie a présenté un exposé oral à Vancouver. L'annexe A donne un aperçu du processus d'enquête ainsi que des documents et de la preuve étudiés dans la présente enquête.

LA PREMIÈRE NATION REQUÉRANTE ET LE TERRITOIRE VISÉ PAR LA REVENDICATION

La Première Nation de 'Namgis fait partie du groupe linguistique des Kwakwaka'wa, dont la langue est le kwak'wala.[12] Le territoire ancestral de cette Première Nation, sur la côte nord-est de l'île de Vancouver, se trouve borné par le bassin hydrographique de la rivière Nimpkish et le milieu marin adjacent. La revendication porte sur les terres situées dans les groupes d'îles Plumper et Pearse et dans la région de Woss. La carte 1 montre le secteur visé de la Colombie-Britannique et identifie un certain nombre de lieux particuliers qui sont de première importance dans la revendication.

---

[12] Robert Galois, *Kwakwaka'wakw Settlements, 1775-1920: A Geographical Analysis and Gazetteer*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1994, p. 14.


carton
Ile malcom
R.I. n°3 de Ches-la-kee
R.I. n°4 d'Ar-ce-wy-ee
R.I. n°5
d'O-tsaw-las
Ile Hanson
lac
Nimphish
Ile Malcom
Port McNeill
voir carton
lac
Nimphish
ÎLE DE VANCOUVER
rivière
Nimphish
Woss
lac
Woss
lac
Vernon
LÉGENDE:
Réserves indiennes habitées:
moins de 800 hectares (2 000 acres)
Réserves indiennes inhabitées:
moins de 800 hectares (2 000 acres)

Historiquement, la Première Nation de 'Namgis a été désignée sous plusieurs graphies, dont Nimkeesh, Nimkish, et Nimpkish. Dans leurs exposés écrits et oraux, les conseillers juridiques des deux parties font référence à la partie requérante sous le nom de «Bande» plutôt que de «Première Nation». Ces termes sont utilisés de façon interchangeable dans tout le rapport, selon le contexte. Nous tenons à souligner et à reconnaître le fait, toutefois, que la partie requérante porte désormais le nom de Première Nation de 'Namgis.

HISTORIQUE

Sauf en ce qui a trait à une petite région dans l'angle nord-est de la province et aux alentours de Victoria dans l'île de Vancouver, aucun grand traité n'a été conclu avec les Premières Nations de Colombie-Britannique. Cette absence de traités et d'accords explique en grande partie la longue histoire, à l'occasion litigieuse, des revendications de terres de réserve dans cette province. Même avant le tournant du siècle, des divergences d'opinions concernant les besoins de la population autochtone de la province ont fait naître des tensions entre la Colombie-Britannique et le Canada. C'est pourquoi on a mis sur pied un certain nombre de commissions mixtes, dans l'espoir, à chaque fois, de trouver une solution au «contentieux territorial indien» en Colombie-Britannique.

La première Commission des réserves indiennes a été créée en 1875 dans le but d'atténuer le mécontentement que suscitaient les questions indiennes depuis l'union de la Colombie-Britannique avec le Canada en 1871. Lorsque les représentants de la Colombie-Britannique ont négocié l'adhésion de la colonie à la Confédération, ils ont insisté pour que soit ajoutée une clause spéciale dans les Conditions de l'adhésion, qui allait avoir une incidence durable sur l'évolution de la politique à l'égard des terres

indiennes dans la nouvelle province. Cette clause, soit l'article 13, s'énonce comme suit :

> 13. Le soin des Sauvages, et la garde et l'administration des terres réservées pour leur usage et bénéfice, incomberont au Gouvernement Fédéral, et une ligne de conduite aussi libérale que celle suivie jusqu'ici par le gouvernement de la Colombie Britannique sera continuée par le Gouvernement Fédéral après l'Union.
>
> Pour mettre ce projet à exécution, des étendues de terres ayant la superficie de celles que le gouvernement de la Colombie Britannique a, jusqu'à présent, affectées à cet objet, seront de temps à autre transférées par le Gouvernement Local au Gouvernement Fédéral au nom et pour le bénéfice des Sauvages, sur demande du Gouvernement Fédéral; et dans le cas où il y aurait désaccord entre les deux gouvernements au sujet de la quantité des étendues de terres qui devront être ainsi concédées, on devra en référer à la décision du Secrétaire d'État pour les Colonies.[13]

Étant donné l'ambiguïté de l'article 13, il n'est guère étonnant que la question des terres indiennes s'avère l'un des sujets les plus litigieux opposant les deux paliers de gouvernement. Le gouvernement du Dominion souhaitait créer des réserves d'une taille correspondant à une moyenne de 80 acres par famille, tandis que la province faisait des pieds et des mains pour limiter la superficie à 10 acres par famille, ce qui, faisait-elle valoir, maintenait sa politique «libérale» d'avant la Confédération. Finalement, les deux paliers de gouvernement convinrent d'un compromis de 20 acres par famille mais, comme la province insistait pour que cette disposition ne s'applique qu'aux réserves du futur, le fragile accord avorta.[14] En 1875, pour donner suite à une

---

[13] L.R.C. 1985, Ann. II, n° 10, dans Jack Woodward, *Native Law*, Scarborough, Carswell, 1994, p. 234-235.

[14] Robin Fisher, *Contact and Conflict*, 2e éd., Vancouver, UBC Press, 1992, p. 182-183; Peter A. Cumming et Neil H. Mickenberg (sous la direction de), *Native Rights in Canada*, 2e éd., Toronto, General Publishing Co., 1972, p. 183.

proposition présentée par William Duncan, missionnaire influent de Metlakatla, le Canada et la Colombie-Britannique conviennent de la formation d'une Commission mixte des réserves, chargée d'étudier la question de l'attribution des réserves indiennes en Colombie-Britannique. Cette commission comprend trois membres mais ne tarde pas à être dissoute. Pour la remplacer, on nomme G.M. Sproat commissaire aux réserves indiennes en 1878.[15]

Le commissaire Sproat rend visite aux Nimpkish en 1879. Le 2 janvier 1880, il rend public un rapport de décision dans lequel il attribue aux Indiens la presque totalité de l'île Cormorant (superficie de 1 500 à 1 600 acres de terres, environ). La réserve attribuée par le commissaire Sproat fait l'objet d'une vive opposition, puis d'une annulation par le gouvernement provincial.[16] À l'automne de 1884, le successeur de Sproat, le commissaire Peter O'Reilly, se rend à l'île Cormorant afin d'évaluer la superficie des terres de réserve dont la Bande peut avoir besoin. Dans un rapport de décision du 20 octobre 1884, le commissaire O'Reilly attribue deux réserves sur l'île Cormorant. La première se trouve à Alert Bay et comprend 50 acres; la deuxième est un petit cimetière de deux acres situé à proximité de la réserve d'Alert Bay. Par cette décision, les Nimpkish se retrouvent avec une réserve d'une superficie totale de 52 acres.

En 1886, le commissaire O'Reilly rend de nouveau visite aux Indiens de Nimpkish et, cette fois-ci, leur accorde trois réserves supplémentaires. Dans le rapport de décision du 21 septembre 1886, il attribue les terres suivantes :

---

[15] Robin Fisher, *Contact and Conflict*, 2e éd., Vancouver, UBC Press, 1992, p. 188-194.

[16] Voir le rapport de la Commission sur la *Première Nation de 'Namgis, Enquête sur l'île Cormorant*, mars 1996, pour un examen des faits et des enjeux de cette revendication.

RI 3 : Ches-la-kee, réserve de 335 acres située à l'embouchure de la rivière Nimkeesh, dans le détroit de Broughton.

RI 4 : Ar-ce-wy-ee, réserve de 42 acres située sur la rive gauche de la rivière Nimkeesh, à environ deux milles et demi de son embouchure.

RI 5 : O-tsaw-las, réserve de 50 acres située sur la rive droite de la rivière Nimkeesh, à un demi-mille de la décharge du lac Karwutseu.[17]

La Commission des réserves indiennes continue d'exercer ses activités jusqu'en 1908, lorsque tout à coup la province met fin à ses travaux.[18]

La Commission McKenna-McBride

Dans la période qui suit la décision de la province de ne plus participer aux travaux de la Commission des réserves, des pressions continuent d'être exercées en faveur d'un règlement complet et en bonne et due forme de la controverse touchant les droits fonciers des Indiens. On en arrive à la conclusion que la création d'une Commission

---

[17] P. O'Reilly, commissaire des réserves indiennes, Rapport de décision, 21 septembre 1886. On note des écarts entre les superficies établies dans le rapport de décision du commissaire O'Reilly et celles figurant dans des documents subséquents. Le Répertoire des réserves indiennes de 1913 donne les superficies suivantes pour les cinq réserves :

1 Alert Bay ... 46,25 (acres)
2 Cimetière ... 1,87
3 Ches-la-kee ... 302,87
4 Ar-ce-wy-ee ... 41,30
5 O-tsaw-las ... 53,25

Ces chiffres concordent avec ceux confirmés dans le rapport de décision de la Commission royale sur les Affaires indiennes pour la province de Colombie-Britannique du 14 août 1914. Voir *Minutes of Decisions, Royal Commission on Indian Affairs for the Province of British Columbia*, 14 août 1914 (Documents de CRI, p. 163).

[18] Robert E. Cail, *Land, Man, and the Law: The Disposal of Crown Lands in British Columbia, 1871-1913*, Vancouver, UBC Press, 1974, p. 227.

royale serait la meilleure façon de trouver une solution acceptable pour les deux paliers de gouvernement.[19] La commission finalement mise sur pied est fondée sur une entente négociée en 1912 entre J.A.J. McKenna, commissaire spécial chargé par le gouvernement du Dominion de faire enquête sur l'état des Affaires indiennes en Colombie-Britannique, et Sir Richard McBride, premier ministre de la Colombie-Britannique.

L'objet de la Convention McKenna-McBride est de «régler tous les différends entre les gouvernements du Dominion et de la Province concernant les terres indiennes et les affaires indiennes, en général, de la province de Colombie-Britannique».[20]. Il est proposé que la Commission soit composée de cinq membres : deux commissaires nommés par le Canada, deux commissaires nommés par la Colombie-Britannique et un président choisi par les quatre commissaires désignés. Les pouvoirs de la Commission pour le règlement des questions foncières sont définis comme suit :

> [Traduction]
>
> 2. La Commission ainsi composée a le pouvoir de rajuster la superficie des réserves indiennes de la Colombie-Britannique de la façon suivante :
>
> (*a*) Aux endroits où les commissaires jugent que la superficie des terres d'une réserve particulière, telle qu'elle est actuellement définie, est supérieure aux besoins raisonnables d'utilisation des Indiens de la tribu ou de la localité concernée, cette réserve, avec le consentement des

---

[19] Robert E. Cail, *Land, Man, and the Law: The Disposal of Crown Lands in British Columbia, 1871-1913*, Vancouver, UBC Press, 1974, p. 232-234.

[20] Protocole d'entente McKenna-McBride, 24 septembre 1912 (Documents de la CRI, p. 47-48). Voir également le préambule de l'*Indian Affairs Settlement Act*, SBC 1919, c. 32 et la *Loi du règlement relatif ayx terres des sauvages de la Colombie-Britannique*, SC 1920, c. 51.

> Indiens, comme l'exige la *Loi sur les Indiens*, sera ramenée à une superficie que les commissaires jugent raisonnable pour les besoins de ces Indiens.
>
> (*b*) Aux endroits où ils déterminent qu'une superficie insuffisante de terres a été réservée à l'utilisation des Indiens de la localité touchée, les commissaires décideront de la superficie additionnelle à accorder à ces Indiens. Ils peuvent en outre réserver des terres pour une bande d'Indiens à qui des terres n'ont pas encore été attribuées.[21]

Pour ce qui est de la création de réserves, la Convention incite la province à «prendre toutes les mesures nécessaires pour réserver légalement les terres supplémentaires attribuées par les commissaires à un groupe donné d'Indiens».[22] À titre de mesures provisoires destinées à aider les commissaires dans leur mission, l'article 8 de la Convention dispose ainsi :

> [Traduction]
>
> 8. En attendant le dépôt du rapport final de la Commission, la Province s'abstiendra d'accorder par préemption ou de vendre des terres qu'elle a le pouvoir d'aliéner et qui ont fait l'objet d'une demande du Dominion à titre de réserves indiennes additionnelles ou que les commissaires, pendant la durée de leurs travaux, pourraient désigner comme terres à réserver pour les Indiens (...).[23]

---

[21] Protocole d'entente McKenna-McBride, 24 septembre 1912 (Documents de la CRI, p. 47-48).

[22] Protocole d'entente McKenna-McBride, 24 septembre 1912 (Documents de la CRI, p. 47-48).

[23] Protocole d'entente McKenna-McBride, 24 septembre 1912 (Documents de la CRI, p. 47-48).

La Convention McKenna-McBride a été officiellement approuvée par décret fédéral en date du 27 novembre 1912, complétée par la disposition suivante :

> [Traduction]
> par dérogation à toute disposition de la Convention, les actions et les délibérations de la Commission sont soumises à l'approbation des deux gouvernements, et les gouvernements conviennent de recevoir favorablement les rapports de la Commission, qu'ils soient finals ou provisoires, dans le but de rendre exécutoires, dans la mesure du possible, les actes, les délibérations et les recommandations de la Commission, ainsi que de prendre les mesures et les décisions raisonnablement nécessaires pour appliquer le règlement que prévoit la Convention, conformément à son objet et à son esprit.[24]

Un décret provincial concurrent a été promulgué le 31 décembre 1912.[25]

Après une période initiale d'organisation, la Commission royale sur les Affaires indiennes de la province de Colombie-Britannique, également appelée Commission McKenna-McBride, parcourt la province pour rencontrer des représentants des diverses tribus et bandes. À l'occasion de ces séances publiques, les commissaires expliquent l'objet et la portée des travaux de la Commission et entendent les points de vue des Indiens sur leurs besoins en terres et sur d'autres sujets de préoccupation. Les représentants des bandes sont en général interrogés sous serment sur les questions liées aux travaux de la Commission. Les commissaires sont accompagnés dans leurs déplacements par les inspecteurs de district du ministère des Affaires indiennes et par les agents des Indiens qui connaissent personnellement les lieux et les personnes.[26]

---

[24] Décret fédéral du 27 novembre 1912 (Documents de la CRI, p. 49).

[25] Décret provincial 1341, 31 décembre 1912 (Pièce 6 de la CRI).

[26] Commission royale sur les Affaires indiennes pour la province de Colombie-Britannique, *General Report*, p. 18 (Pièce 6 de la CRI).

En plus d'entendre les témoignages des représentants des diverses bandes, la Commission, par principe, après avoir visité les réserves, fait venir à Victoria l'inspecteur de l'agence et l'agent des Indiens pour les interroger sous serment.[27] Rien n'indique dans le dossier que des membres de la Bande aient été présents à ces réunions.[28] La Commission entend également le point de vue d'organismes publics, tels que des conseils municipaux, des chambres de commerce, etc. lorsque des tensions semblent exister ou qu'une demande d'audience a été présentée.[29]

Rôle de l'agent des Indiens

Comme le montre la description du mode de fonctionnement de la Commission, celle-ci réunissait de l'information auprès de nombreuses sources, dont l'agent des Indiens. On comprend sans difficulté pourquoi la Commission tenait à connaître le point de vue de l'agent quand on pense au rôle que jouait généralement ce dernier au sein de l'agence et à la nature de ses responsabilités à l'égard des bandes qui en relevaient.

En Colombie-Britannique, comme ailleurs au Canada, l'agent des Indiens avait une influence considérable sur les affaires des bandes et dirigeait de nombreux aspects de la vie courante des Indiens qu'il avait sous sa tutelle. Les fonctions de l'agent n'étaient pas arrêtées de façon définitive, mais on peut lire dans une note de service

---

[27] Rapport d'étape n° 1, 26 novembre 1913, inclus dans Commission royale sur les Affaires indiennes pour la province de Colombie-Britannique, *General Report*, p. 145-146 (Pièce 6 de la CRI).

[28] Transcription de la CRI, 20 septembre 1995, p. 66-67. (Bruce Becker)

[29] Commission royale sur les Affaires indiennes pour la province de Colombie-Britannique, *General Report*, p. 18 (Pièce 6 de la CRI).

adressée à un agent nouvellement nommé à Metlakatla par A.W. Vowell, surintendant des Indiens pour la Colombie-Britannique, les instructions suivantes :

> [Traduction]
>
> INSTRUCTIONS AUX AGENTS DES INDIENS
>
> Les fonctions des agents consistent surtout à conseiller les Indiens et à défendre leurs droits à l'égard de leurs fermes, de leurs pâturages et de leurs forêts, de leurs pêcheries ou d'autres droits, de même qu'à empêcher quiconque d'empiéter sur ces droits ou de les usurper...
> (...)
> Comme le Ministère n'est pas tenu par traité de faire des paiements aux Indiens de la Colombie-Britannique et qu'il se propose de mettre un terme à la pratique de leur faire des présents, les responsabilités découlant du poste d'agent des Indiens se réduiront à la défense courante des intérêts des Indiens et à leur protection contre les torts que pourraient leur causer les personnes d'une autre nationalité [sic]. L'agent doit donc conseiller régulièrement les Indiens et leur enseigner comment utiliser et occuper au mieux leurs fermes, leurs pâturages et leurs forêts, leurs pêcheries et autres ressources, de même que leurs industries. Les agents doivent prendre en outre des mesures pour prévenir l'intrusion ou l'ingérence par des Blancs ou par des Indiens d'autres tribus ou bandes dans les réserves, les pêcheries, etc., à l'intérieur de leur agence, etc....
> ...
>
> Chaque agent se fera un devoir de connaître chacun des membres de la tribu ou des tribus relevant de sa tutelle et de se familiariser avec le caractère spécial et les habitudes, etc., les besoins en éducation et techniques de ces personnes à l'intérieur de son agence.
>
> Pour être en mesure d'exécuter ces instructions, il est absolument indispensable que l'agent rende visite périodiquement aux diverses bandes d'Indiens de son agence.[30]

---

[30] A.W. Vowell, surintendant des Affaires indiennes, Colombie-Britannique, à J.A. McIntosh, agent des Indiens, lettre d'accompagnement d'une note de service intitulée «Instructions to Indian Agents», 22 décembre 1909 (Documents de la CRI, p. 26-27).

Même si cette note de service était envoyée spécifiquement à l'agent des Indiens de Metlakatla, la correspondance entre le surintendant des Indiens Vowell et le secrétaire du ministère des Affaires indiennes en mars 1910 confirme que les mêmes instructions étaient systématiquement envoyées aux agents des Indiens de la Colombie-Britannique à l'occasion de leur nomination.[31]

Duncan Campbell Scott, surintendant général adjoint des Affaires indiennes, donne d'autres détails sur les responsabilités des agents des Indiens dans une série d'instructions diffusée en 1913. Dans sa préface aux instructions, M. Scott résume ainsi les fonctions des agents des Indiens :

> [Traduction]
> AUX AGENTS DES INDIENS,
>
> Les instructions qui suivent se veulent brèves et pratiques pour rendre plus efficace la gestion des agences confiées aux soins des agents des Indiens du Canada. (...)
>
> Il est rappelé aux agents du Ministère leurs responsabilités à titre de tuteurs des Indiens confiés à leur charge immédiate.
>
> Il est jugé que la nature même de cette relation doit avoir pour effet de mobiliser les énergies les plus consciencieuses de l'agent.
>
> Si le devoir de l'agent est avant tout de protéger les intérêts des Indiens dont il a la charge, celui-ci n'en doit pas moins respecter les droits des citoyens et observer en tout temps la courtoisie qu'il doit au public.[32]

Ces citations donnent une idée générale des directives auxquelles les agents des Indiens étaient censés se conformer au début du siècle.

---

[31] A.W. Vowell, surintendant des Affaires indiennes, Colombie-Britannique, au secrétaire, ministère des Affaires indiennes, 17 mars 1910 (Documents de la CRI, p. 46).

[32] Duncan C. Scott, surintendant général adjoint des Affaires indiennes, aux agents des Indiens, 25 octobre 1913 (Documents de la CRI, p. 56).

L'agent des Indiens Halliday et la Commission McKenna-McBride

Lorsque la Commission McKenna-McBride a fixé son attention sur les besoins en réserves de la bande de Nimpkish, W.M. Halliday était en poste depuis 1906 à l'agence de Kwawkewlth (englobant plus ou moins le territoire traditionnel de la bande de Nimpkish). En préparation à la visite de la Commission à l'agence de Kwawkewlth, J.G.H. Bergeron, secrétaire de la Commission royale, écrit à l'agent Halliday le 19 décembre 1913 pour lui demander d'établir la liste des réserves indiennes de son agence.[33] L'agent Halliday se conforme à cette demande et fait parvenir ses commentaires à la Commission royale au début de 1914. Dans ses observations générales, il signale «que bon nombre des réserves sont très petites et que la superficie totale de l'agence est divisée de façon très inégale entre les diverses tribus».[34]

Près d'un mois plus tard, en février 1914, l'agent Halliday reçoit une délégation des Indiens. Ceux-ci lui confient une lettre en l'enjoignant de la faire parvenir au ministère des Affaires indiennes à Ottawa. Voici la teneur de la lettre :

> [Traduction]
> On nous a informé que la Commission des Indiens viendrait nous voir en avril. Nous tenons donc à vous faire connaître nos désirs à ce sujet.
>
> On nous a fait savoir que la Commission avait l'intention de se rendre dans tous les villages, même ceux où il n'y a que quelques personnes, étant donné que tous les Indiens de l'agence de Kuagutl forment un tout dont les intérêts sont les mêmes.

---

[33] Secrétaire, Commission royale sur les Affaires indiennes, à W.M. Halliday, agent des Indiens, 19 décembre 1913 (Documents de la CRI, p.57a).

[34] W.M. Halliday, agent des Indiens, à J.G.H. Bergeron, secrétaire, Commission royale sur les Affaires indiennes, 27 janvier 1914 (Documents de la CRI, p. 62).

> Nous vous prions de suggérer à la Commission de permettre à tous les chefs de bande de ces diverses tribus de se réunir d'abord à Alert Bay à la date prévue de l'arrivée de la Commission à cet endroit. Après cette audience, la Commission pourrait se rendre dans les divers villages de l'agence pour voir les réserves.
>
> Nous vous enjoignons également de nous laisser faire appel à nos propres interprètes, en qui nous pouvons avoir confiance, pour dire à la Commission quels sont nos désirs et qui permettront aux Indiens et à la Commission de comprendre les paroles de chacun.[35]

Lorsqu'il signale cet incident à M. Bergeron, l'agent Halliday précise :

> J'ai informé les Indiens que la Commission avait pour but de régler la question des terres et que chaque tribu devait défendre sa propre cause à cet égard, en ajoutant que je ne croyais pas que la Commission s'opposerait à une réunion générale au moment de son arrivée à Alrt [sic] Bay.[36]

La Commission McKenna-McBride et l'agence de Kwawkewlth

L'agent Halliday ne se trompait pas en prévoyant que la Commission n'aurait pas d'objection à une assemblée générale à Alert Bay. Le lundi 1er juin 1914, les commissaires rencontrent les représentants des «principales tribus de la Nation de Kwawkwelth [sic]» avant de rencontrer chaque tribu individuellement.

Il ressort très tôt que les tribus ne se sont pas préparées adéquatement pour leur réunion avec les commissaires. Le premier témoin à s'adresser à la Commission est le chef Owahagaleese, grand chef de la Nation de Kwawkewlth. Dans ses remarques liminaires, il affirme :

---

[35] Indiens au surintendant des Affaires indiennes, 20 février 1914, lettre reproduite dans Halliday, agent des Indiens, à J.G.H. Bergeron, secrétaire, Commission royale sur les Affaires indiennes, 23 février 1914 (Document de la CRI, p. 64).

[36] Halliday, agent des Indiens, à J.G.H. Bergeron, secrétaire, Commission royale sur les Affaires indiennes, 23 février 1914 (Documents de la CRI, p. 64).

> [Traduction]
> Je voudrais porter à votre attention le plan de mon territoire que j'ai ici en main. Je ne l'ai reçu que samedi soir mais, d'après ce plan, mon territoire est trop petit. D'ailleurs, je ne comprends pas pourquoi ce plan m'a été remis. S'il s'agit d'un titre de propriété, le territoire désigné est trop petit.[37]

Le président de la Commission demande alors à voir le plan, puis répond :

> [Traduction]
> En ce qui a trait au plan que vous venez de nous remettre, je dois dire qu'à tous les endroits où nous nous sommes rendus jusqu'à présent, les chefs des diverses réserves possèdent un plan semblable qui décrit les terres qui leur ont été réservées... Pour une raison ou pour une autre, toutefois, ces plans n'avaient pas été distribués et lorsque la Commission s'en est avisée lors de son arrivée, elle a immédiatement pris des mesures pour les faire distribuer afin que les chefs puissent voir les terres en leur possession... Ces plans se trouvaient apparemment dans le bureau de l'agent des Indiens, qui avait négligé de les distribuer.[38]

Le chef Willie Harris de la tribu de Nimkish blâme lui aussi l'agent Halliday à qui il impute le manque de préparation des chefs :

> [Traduction]
> Il semble que toutes ces personnes ne savent pas qu'elles ont un agent des Indiens... Elles ne comprennent pas pourquoi elles ont un agent des Indiens... Elles ne savent pas si cela est bon ou non...
> (...)

---

[37] Chef Owahagaleese, grand chef de la Nation Kwawkewlth, 1er juin 1914, Commission royale sur les Affaires indiennes pour la province de Colombie-Britannique, Transcription des débats, p. 85 (Documents de la CRI, p. 76).

[38] Président, Commission royale, 1er juin 1914, Commission royale sur les Affaires indiennes pour la province de Colombie-Britannique, Transcription des débats, p. 86 (Documents de la CRI, p. 77).

> L'agent Halliday n'est ni mauvais ni bon, mais je ne peux vous dire qui il est au juste... Nous devrions avoir un agent ici pour dire à notre peuple quelles sont les intentions du gouvernement et pour préciser nos privilèges. Il aurait fallu que les Indiens reçoivent des instructions précises à ce sujet... Depuis quelques minutes que nous vous écoutons, nos yeux se sont ouverts, et nous savons maintenant que c'est l'agent des Indiens qui aurait dû nous en parler. Il aurait fallu nous voir à l'assemblée générale de ce matin avant votre arrivée... Nous avions les plans et tout un chacun s'interrogeait [en référence aux réserves indiennes figurant sur les plans] : «où est-ce?», «à qui est-ce?». Mais nous n'avions pas de réponse. Nous tenons à vous dire combien nous sommes impuissants et nous pensons que l'agent des Indiens aurait dû nous mettre au courant.[39]

En réponse aux critiques à l'endroit de l'agent Halliday, le président rappelle les fonctions de l'agent des Indiens :

> [Traduction]
> Les agents des Indiens sont nommés et payés par le gouvernement du Dominion. Leur devoir est d'être là et de protéger tous les droits des Indiens... de visiter les réserves régulièrement et de veiller à ce que personne n'empiète sur ces privilèges; d'être leur ami et de leur donner de bons conseils; de leur expliquer les meilleurs choix et de veiller sur eux comme un père veille sur ses enfants. Il est également de son devoir de les empêcher de désobéir aux lois; de les empêcher dans la mesure du possible de faire du mal; de leur expliquer la loi et d'en assurer le respect; de les tenir au courant des intentions du gouvernement. Pour ce qui est des plans, nous pouvons vous dire que les chefs indiens, partout où nous sommes allés, leur accordent beaucoup de valeur parce qu'ils leur montrent qu'elles sont les terres qui leur ont été réservées, et il est de votre devoir, à vous les Indiens, pour empêcher quiconque de pénétrer

---

[39] Willie Harris, chef de la tribu de Nimkish, 1er juin 1914, Commission royale sur les Affaires indiennes pour la province de Colombie-Britannique, Transcription des débats, p. 88-89 (Documents de la CRI, p. 79-80).

> indûment dans vos réserves, de vous plaindre à l'agent des Indiens en cas de violation pour que celui-ci puisse intervenir en votre faveur.[40]

Johnnie Scow de la bande de Kwicksitaneau partage le point de vue du chef Harris, à savoir que les tribus ont reçu trop tard les plans de la région pour se préparer convenablement aux audiences :

> [Traduction]
> Nous voulons ajouter que vous avez pu constater combien nous étions perdus avec tous ces papiers... Nous n'y pouvons rien parce que nous n'en savons pas beaucoup. Ils nous ont été remis il y a peu de temps et, pour nous, ils ne font ni queue ni tête. Il est difficile d'apprendre ces plans en trois jours... On ne sait pas ce qu'ils sont, pourquoi ils existent ni où ils sont.[41]

Le président répond que les commissaires seront sans doute mieux en mesure d'expliquer les plans à l'occasion de leur rencontre avec chaque tribu. Johnnie Scow fait observer qu'il a souvent demandé un plan de ses terres sans jamais obtenir satisfaction. À la question du président, «À qui vous êtes-vous adressé?», M. Scow répond :

> [Traduction]
> M. Halliday, l'agent des Indiens. La seule réponse que j'aie eue est la suivante : «Je sais de quoi vous parlez et je suis au courant de tout.» Il m'a affirmé que «je n'avais à m'inquiéter de rien»... qu'il allait produire

---

[40] Président, Commission royale, 1er juin 1914, Commission royale sur les Affaires indiennes pour la province de Colombie-Britannique, Transcription des débats, p. 89 (Documents de la CRI, p. 80).

[41] Johnnie Scow, 1er juin 1914, Commission royale sur les Affaires indiennes pour la province de Colombie-Britannique, Transcription des débats, p. 92 (Documents de la CRI, p. 83).

> ces plans au moment de l'examen de ma tribu. Naturellement, il n'y a pas de réserve ni de plan pour ma tribu... Il n'y a pas de plan là sur la table des commissaires pour ma tribu tandis que toutes les autres tribus en ont un.[42]

Malgré leur manque de préparation, plusieurs représentants de la Nation de Kwawkewlth ont saisi l'occasion pour exprimer leurs préoccupations sur diverses questions, tout particulièrement celle de la perte de leurs terres traditionnelles et de leurs droits de pêche. Au nom de la bande de Nimkish, le chef Lageuse déclare :

> [Traduction]
> Si vous pensez que j'en ai trop demandé, j'aimerais que vous compreniez que ce n'est pas le cas. Je demande le droit exclusif pour tout mon peuple d'aller chercher la nourriture dont nous avons besoin, c'est-à-dire là, dans ces rivières, et je demande le droit exclusif de vendre le poisson après avoir utilisé la quantité dont j'ai besoin moi-même.[43]

La séance de la première journée se termine par une longue discussion sur l'interdiction du potlatch et son application aux tribus de Kwawkewlth. La loi interdisant le potlatch témoigne amplement du contrôle exercé par l'agent des Indiens sur la vie des tribus de la côte du Pacifique qui pratiquaient cette cérémonie. Il ressort clairement des témoignages du peuple de 'Namgis, tant au cours des audiences de la Commission McKenna-McBride que de celles de la Commission royale, que l'interdiction du potlatch a provoqué des tensions considérables entre les Nimpkish

---

[42] Johnnie Scow, 1er juin 1914, Commission royale sur les Affaires indiennes pour la province de Colombie-Britannique, Transcription des débats, p. 92 (Documents de la CRI, p. 83).

[43] Chef Lageuse, bande de Nimkish, Commission royale sur les Affaires indiennes pour la province de Colombie-Britannique, Transcription des débats, p. 87 (Documents de la CRI, p. 78).

et l'agent Halliday. Compte tenu de la persistance du ressentiment, que l'on constate encore aujourd'hui, chez les membres de la Première Nation, nous donnons une brève description du potlatch et de la rigueur avec laquelle Halliday appliquait la loi d'interdiction à l'annexe B du présent rapport.

La Commission McKenna-McBride et la bande de Nimpkish

Le mardi 2 juin 1914, soit la deuxième journée des audiences d'Alert Bay, la Commission rencontre spécifiquement la bande de Nimpkish. Des exposés devant la Commission sont présentés par le chef Alf Lageuse et d'autres membres de la Bande, dont Moses Alfred et Ned Harris. Le chef, dans son exposé, insiste d'abord pour dire que les terres lui appartiennent à lui et à son peuple. Il affirme : «Il ne serait pas juste que le gouvernement provincial ne me traite pas avec respect dans mon propre pays, là où je suis né et où mes ancêtres sont nés».[44] Il passe ensuite en revue l'histoire de la colonisation du territoire de Nimpkish :

> [Traduction]
> Je sais que les hommes blancs n'ont fait qu'emprunter les petites parcelles sur lesquelles ils ont construit leurs maisons et leurs entreprises. Ces terres appartenaient aux tribus qui vivaient dans l'île. Moi-même et mon peuple ne savions pas que ces hommes blancs nous trompaient, qu'ils voulaient avoir la terre pour eux-mêmes, car l'île nous appartenait à nous tous, la majorité de l'agence de Kwawkewlth... Lorsque les premiers hommes blancs sont arrivés ici, ils ont vu où se trouvaient les sites de nos villages car ces sites étaient défrichés. Ils sont donc venus et ont construit leurs maisons sur ces sites déboisés et ont pris possession des terres. À l'heure actuelle, dans ces conditions, notre

[44] Chef Alf Lageuse, Commission royale sur les Affaires indiennes pour la province de Colombie-Britannique, Transcription des débats, 2 juin 1914, p. 137 (Documents de la CRI, p. 87).

> peuple ne peut plus subsister sur ces terres, car elles ne sont pas assez grandes pour l'usage de mon peuple et de moi-même.[45]

Le chef Lageuse signale que ses demandes ne représentent que le quart du nombre total de sites et de villages qui appartenaient à l'origine à ses ancêtres :

> [Traduction]
> Je demande quelques villages qui appartenaient à mes ancêtres, moins du quart de ceux de la liste, mais j'ai inscrit quelques endroits que je voudrais voir réserver à ma tribu, au choix. Ils nous appartiennent, mais pour vous simplifier la tâche, je n'ai inscrit sur la liste que les villages que nous voulons avoir comme réserves... et c'est pourquoi j'aimerais que vous soyez francs avec moi comme je suis franc avec vous... Je voudrais savoir combien de mois ou d'années nous devrons attendre avant que vous puissiez nous dire quand nous pourrons prendre possession de ces terres, et c'est pourquoi je demande tout particulièrement que le gouvernement qui vend les terres de la région garde en réserve la liste que je vous ai remise jusqu'au jour où l'on aura décidé des terres qui m'appartiennent.[46]

En réponse à la question du chef, le président de la Commission explique que, pour l'heure, les commissaires voyagent dans toute la province et que, dès qu'ils auront terminé l'examen de la situation, ils rédigeront un rapport qui sera déposé devant les deux gouvernements. Pour ce qui est des terres que le chef demande comme réserves, le président déclare que la Commission en enverra la liste au gouvernement provincial et que, si elles ne sont pas déjà vendues, elles seront mises de côté par le

---

[45] Chef Alf Lageuse, Commission royale sur les Affaires indiennes pour la province de Colombie-Britannique, Transcription des débats, 2 juin 1914, p. 138 (Documents de la CRI, p. 88).

[46] Chef Alf Lageuse, Commission royale sur les Affaires indiennes pour la province de Colombie-Britannique, Transcription des débats, 2 juin 1914, p. 138 (Documents de la CRI, p. 88).

gouvernement provincial en attendant que toute l'affaire soit décidée. Les remarques du président déclenchent l'échange de propos suivant :

> [Traduction]
> LE CHEF : Je demande que les terres soient mises de côté en attendant que le gouvernement soit prêt.
> LE PRÉSIDENT : Seules les parcelles qui ne sont pas déjà prises seront accordées; pour celles qui ont déjà été aliénées, naturellement, il n'y a rien que l'on puisse faire.
> LE CHEF : On me dit que tout a déjà été pris et je demande à la Commission royale de me dire où je vais trouver les terres...
> LE PRÉSIDENT : Non, tout n'a pas été pris. Certaines de ces terres ne sont pas vraiment vendues mais font l'objet de droits de coupe pour un certain nombre d'années; une fois que les arbres auront été abattus, il sera peut-être possible d'obtenir une partie de ces terres.
> LE CHEF : Les terres ne seraient pas inutiles, mais c'est pour le bois que nous les voulons afin de permettre à nos jeunes de travailler.
> LE PRÉSIDENT : Nous souhaitons de tout cœur vous satisfaire et nous faisons du mieux que nous le pouvons, mais nos pouvoirs sont limités. Lorsque les terres ont été vendues, il n'y a rien que nous puissions faire.
> LE CHEF : Je prends l'affaire très au sérieux car, dans mon esprit, ces terres m'appartiennent toujours... Je ne les ai jamais données au gouvernement; j'ai toujours pensé qu'elles m'appartenaient et je n'ai jamais cessé de les revendiquer. Je veux que chaque homme obtienne 200 acres et le titre de propriété correspondant.[47]

Après son exposé, on demande au chef de présenter un témoignage sous serment concernant les conditions sociales et économiques du peuple de Nimpkish. Moses Alfred et Ned Harris prêtent serment et sont interrogés sur l'usage que l'on a fait des réserves de Nimpkish existantes.

---

[47] Chef Alf Lageuse, Commission royale sur les Affaires indiennes pour la province de Colombie-Britannique, Transcription des débats, 2 juin 1914, p. 139 (Documents de la CRI, p. 89).

À l'étape suivante des débats, le chef Lageuse est interrogé sur les sept demandes de terres qu'il a présentées à la Commission. Ces demandes (appelées «demandes de terres additionnelles») ont été par la suite numérotées de 72 à 78 et, pour éviter toute confusion, ce sont ces chiffres que nous utilisons dans tout le rapport. La description de ces terres par le chef Lageuse, de même que ses commentaires à leur sujet, se présente comme suit :

Demande 72 : (Agrandissement de la RI n° 3, au-delà de la RI n° 4 vers la RI n° 5 à l'endroit où la rivière s'élargit en se jetant dans le lac (Woksamak))

M. LE COMMISSAIRE MCKENNA : (...)
Ils veulent que cette réserve (n° 3) soit prolongée au-delà des réserves n° 4 et n° 5 jusqu'à l'endroit où la rivière s'élargit pour se jeter dans le lac...

R. [Chef Lageuse] Nous voulons cette réserve pour le bois et la terre, de même que pour le droit de pêcher.

Q. Cette terre semble déjà prise au complet; elle a soit été concédée par la Couronne ou fait l'objet de licences de coupe... Il semble y avoir sur cette vieille carte quelques parcelles vacantes. Le mieux que la Commission puisse faire, c'est d'étudier la situation avec soin pour voir s'il reste des terres disponibles et ensuite prendre la meilleure décision possible dans les circonstances.

R. Si les terres sont visées par des droits de coupe, nous sommes prêts à attendre la fin de l'abattage avant d'en prendre possession.[48]

Demande 73 : (un demi-mille de chaque côté de la rivière Nimpkish depuis Kla-anck jusqu'à Wilkiamayi)

---

[48] Commission royale sur les Affaires indiennes de la province de Colombie-Britannique, Transcription des débats, 2 juin 1914, p. 153-154 (Documents de la CRI, p. 103-104).

Q. [Commissaire McKenna] Demande n° 2, y a-t-il une maison indienne à cet endroit?
R. [Chef Lageuse] Oui.
Q. Une vieille maison?
R. Oui.
Q. Depuis combien de temps est-elle inhabitée?
R. Il faut deux jours pour remonter la rivière qui se jette dans le lac.
M. LE COMMISSAIRE MCKENNA :
Cela prend huit ou neuf jours pour remonter la rivière mais deux jours seulement pour se rendre à cet endroit.
Q. Quelle superficie voulez-vous avoir à cet endroit?
R. 100 acres.
Q. Et à quelle fin?
R. Pour la terre, le bois et la chasse.
Q. Avez-vous l'intention d'y faire des cultures; voulez-vous ces terres à des fins agricoles?
R. À des fins agricoles et de jardinage.
Q. Vous dites qu'il y avait un ancien village là-bas?
R. Oui, et il en reste des vestiges.
Q. Est-ce un ancien village de votre tribu?
R. Oui.
Q. Les terres ont-elles été défrichées?
R. Oui, par les Indiens, et on y trouve des herbages - c'est un site de choix.
Q. Est-ce qu'il y a longtemps que les Indiens n'occupent plus l'endroit?
R. Oui, il y a longtemps, avant que je sois né. Il y a peut-être 50 ans que nous n'avons plus de village permanent là-bas.
Q. En a-t-on fait usage depuis ce temps pour d'autres objets?
R. Non.
Q. On ne peut donc pas pour l'instant préciser qu'elles sont les terres qui ont été aliénées, mais nous étudierons l'affaire et examinerons la demande.[49]

---

[49] Commission royale sur les Affaires indiennes pour la province de Colombie-Britannique, Transcription des débats, 2 juin 1914, p. 154 (Documents de la CRI, p. 104).

Demande 74 : (Duhdahyilesdamis)

Q. [Commissaire McKenna] Passons maintenant à la demande n° 3, Port McNeill - vous demandez un demi-mille à cet endroit de chaque côté de la rivière ou du ruisseau - ces terres ont toutes été cédées par la Couronne.

R. [Chef Lageuse] Il y avait un défrichement indien à cet endroit. M. Hall, le missionnaire, a pris possession des lieux et les a vendus à Chambers.[50]

Demande 75 : (bande de terre d'un demi-mille depuis l'anse Beaver jusqu'à un petit lac (Wadsu) à mi-chemin et du côté est du lac Nimpkish)

Q. [Commissaire McKenna] Nous en arrivons maintenant à la demande n° 4 portant sur une bande de terre située à un demi-mille de l'anse Beaver jusqu'à un petit lac se trouvant à mi-chemin du côté est du lac Nimpkish, à des fins de piégeage et de chasse. (...) Y a-t-il des cerfs là-bas?

R. [Chef Lageuse] Oui, mais le gibier y est assez rare maintenant.

Q. Les Indiens y vont-ils poser leurs pièges maintenant?

R. Oui, deux ou trois d'entre eux. (...)

Q. Il semble y avoir des terres vacantes dans les environs et la question sera examinée avec soin.[51]

Demande 76 : (Ksuiladas ou îles Plumper)

R. [Chef Lageuse] Ils demandent les trois grandes îles du groupe des îles Plumper. Ce sont les seules qui sont assez grandes pour qu'on puisse y construire quelque chose.

Q. [Commissaire McKenna] À quelles fins voulez-vous ces îles?

---

[50] Commission royale sur les Affaires indiennes pour la province de Colombie-Britannique, Transcription des débats, 2 juin 1914, p. 154-155 (Documents de la CRI, p. 104-105).

[51] Commission royale sur les Affaires indiennes pour la province de Colombie-Britannique, Transcription des débats, 2 juin 1914, p. 155 (Documents de la CRI, p. 105).

R. Comme campement de pêche au flétan, pour pouvoir pêcher les poissons et les sécher là-bas. (...)

M. LE COMMISSAIRE MCKENNA : Il semble que ces îles soient «libres», du moins d'après ce que l'on sait maintenant, et la question sera examinée avec soin.[52]

Demande 77 : (Kuldekduma ou îles Pearse)

Q. [Commissaire McKenna] Passons maintenant à la demande n° 6 portant sur ce qu'on appelle les îles Pearse... Que désirez-vous avoir à cet endroit?

R. [Chef Lageuse] Ils veulent toutes les îles Pearse.

Q. Et à quelles fins voulez-vous ces îles?

R. Nous les voulons comme campement de pêche au flétan, mais aussi pour les sapins qu'on y trouve.[53]

Demande 78 : (Agrandissement de la réserve indienne d'Alert Bay)

Q. [Commissaire McKenna] Demande n° 8, portant sur un agrandissement à la réserve indienne d'Alert Bay. Environ la moitié de la largeur de la réserve suit la partie sud de la section 4 du district de Rupert et l'autre moitié ne correspond qu'à environ le tiers de ce que vous demandez. Vous voulez que les limites sud et est soient prolongées jusqu'à ce qu'elles se rencontrent...

R. [Chef Lageuse] Oui.

Q. Et cela représente environ 20 acres, englobant le marécage et la source du ruisseau, qui serviraient pour l'approvisionnement en eau domestique.

L'AGENT DES INDIENS HALLIDAY : Tout ce secteur appartient à la conserverie.

---

[52] Commission royale sur les Affaires indiennes pour la province de Colombie-Britannique, Transcription des débats, 2 juin 1914, p. 155 (Documents de la CRI, p. 105).

[53] Commission royale sur les Affaires indiennes pour la province de Colombie-Britannique, Transcription des débats, 2 juin 1914, p. 155-156 (Documents de la CRI, p. 105-106).

> M. LE COMMISSAIRE MCKENNA : Ces terres semblent aliénées et appartenir désormais à la conserverie. (...)[54]

Le chef conclut cette partie de son témoignage en remerciant les commissaires pour leur patience et leur travail acharné «pour essayer de régler les affaires de ma bande».[55]

Après leur rencontre avec les tribus de l'agence de Kwawkewlth, les commissaires retournent à Victoria où ils rencontrent l'agent des Indiens Halliday le 24 juin 1914. Bien que la transcription officielle de cette entrevue ne soit pas disponible, nous avons en main un procès-verbal provenant du dossier de la Commission royale, qui décrit l'entrevue avec l'agent Halliday et qui prend acte de ses recommandations en ce qui a trait aux demandes de terres de son agence. D'après le procès-verbal, l'agent Halliday commence par expliquer qu'il est au service de l'agence de Kwawkewlth depuis huit ans et qu'il «a une bonne connaissance de toutes les réserves de l'agence».[56] Après des commentaires sur l'état général des affaires de l'agence de Kwawkewlth, l'agent Halliday passe en revue les demandes de terres additionnelles présentées par les diverses tribus de son agence. En ce qui a trait aux demandes de la bande de Nimpkish, l'agent Halliday fait les observations et les recommandations suivantes :

---

[54] Commission royale sur les Affaires indiennes pour la province de Colombie-Britannique, Transcription des débats, 2 juin 1914, p. 156 (Documents de la CRI, p. 106).

[55] Chef Alf Lageuse, Commission royale sur les Affaires indiennes pour la province de Colombie-Britannique, Transcription des débats, 2 juin 1914, p. 158 (Documents de la CRI, p. 108).

[56] Commission royale sur les Affaires indiennes pour la province de Colombie-Britannique, Procès-verbal du témoignage de l'agent Halliday, 24 juin 1914 (Documents de la CRI, p. 129).

[Traduction]
Demande 72 : (Agrandissement de la RI n° 3) Cette demande «touche apparemment des terres déjà prises [par des droits de coupe]. Dans la mesure du possible, toutefois, il recommande que ces terres soient données aux Indiens une fois que les arbres auront été coupés. (...) Sa recommandation porte sur la concession d'environ 500 acres».[57]

Demande 73 :(un demi-mille de chaque côté de la rivière Nimpkish depuis Kla-anck jusqu'à Wilkiamayi) «En ce qui a trait à Kla-anck, demandé par le chef Willie Harris à raison que ses ancêtres y avaient un village, il n'est pas en faveur de cette demande car ces terres sont si isolées qu'elles ne seraient jamais utilisées.»[58]

Demande 74 : (Duhdahyilesdamis) Halliday ne recommande pas d'accorder la demande de Duhdahyilesdamis, «car les terres qui s'y trouvent ont été aliénées».[59]

Demande 75 :(bande de terre d'un demi-mille depuis l'anse Beaver jusqu'à un petit lac (Wadsu) à mi-chemin et du côté est du lac Nimpkish) «L'acceptation de la demande de terres depuis l'anse Beaver jusqu'au lac Wadsu n'est pas recommandée car cela n'est pas nécessaire; les Indiens peuvent chasser et piéger à cet endroit sans contrainte et, même si on leur accorde ces terres, ils n'en feraient pas usage.»[60]

---

[57] Commission royale sur les Affaires indiennes pour la province de Colombie-Britannique, Procès-verbal du témoignage de l'agent Halliday, 24 juin 1914 (Documents de la CRI, p. 130).

[58] Commission royale sur les Affaires indiennes pour la province de Colombie-Britannique, Procès-verbal du témoignage de l'agent Halliday, 24 juin 1914 (Documents de la CRI, p. 131).

[59] Commission royale sur les Affaires indiennes pour la province de Colombie-Britannique, Procès-verbal du témoignage de l'agent Halliday, 24 juin 1914 (Documents de la CRI, p. 131).

[60] Commission royale sur les Affaires indiennes pour la province de Colombie-Britannique, Procès-verbal du témoignage de l'agent Halliday, 24 juin 1914 (Documents de la CRI, p. 131).

Demande 76 : (Ksuiladas ou îles Plumper) Halliday recommande «que la demande des îles Plumper soit acceptée, pour une superficie maximale de 100 acres».[61]

Demande 77 : (Kuldekduma ou îles Pearse) «Les îles Pierce [sic] sont utilisées depuis longtemps par les Indiens comme campement de pêche, et il recommande que les petites îles du groupe, se trouvant du côté est et comprenant de 50 à 60 acres, soient accordées; ces îles sont petites et rocheuses et ne servent que de base [sic] à des opérations de pêche.»[62]

Demande 78 :(Agrandissement de la réserve indienne d'Alert Bay) «Il ne recommande pas l'acceptation de la demande d'agrandissement de la réserve n° 1, les terres visées étant déjà aliénées.»[63]

Ce procès-verbal contient également la note générale suivante concernant la situation des terres de réserve disponibles pour les Nimpkish :

À l'heure actuelle cette Bande n'a pas besoin de terres supplémentaires mais c'est l'une des rares bandes de l'agence dont le nombre de membres augmente. C'est aussi la bande la plus dynamique et elle a donc besoin d'espace d'expansion.[64]

---

[61] Commission royale sur les Affaires indiennes pour la province de Colombie-Britannique, Procès-verbal du témoignage de l'agent Halliday, 24 juin 1914 (Documents de la CRI, p. 131).

[62] Commission royale sur les Affaires indiennes pour la province de Colombie-Britannique, Procès-verbal du témoignage de l'agent Halliday, 24 juin 1914 (Documents de la CRI, p. 131).

[63] Commission royale sur les Affaires indiennes pour la province de Colombie-Britannique, Procès-verbal du témoignage de l'agent Halliday, 24 juin 1914 (Documents de la CRI, p. 131).

[64] Commission royale sur les Affaires indiennes pour la province de Colombie-Britannique, Procès-verbal du témoignage de l'agent Halliday, 24 juin 1914 (Documents de la CRI, p. 130).

Malgré ce commentaire, l'agent Halliday n'appuie que trois des demandes des Nimpkish (72, 76, 77), sous réserve de modifications, et il recommande que les quatre autres soient rejetées. La demande 72 vise des droits de coupe et de pêche tandis que les demandes 76 et 77 portent sur des campements de pêche. Les demandes 73 et 78 touchent des terres de peuplement pour permettre l'expansion future de la Bande, mais Halliday n'en recommande pas l'acceptation, la première étant trop éloignée et la deuxième déjà aliénée.

Les commissaires n'ont pas oublié que les tribus de la Nation de Kwawkewlth étaient considérablement déçues par l'agent Halliday lors de leur visite à l'agence de Kwawkewlth. Ils demandent donc à l'agent Halliday s'il souhaite faire une déclaration au sujet des plaintes entendues contre lui. L'agent Halliday explique que la Commission est arrivée à l'agence tout de suite après un certain nombre de poursuites en application de la loi anti-potlatch. Il est persuadé que «sans ces mesures qu'il a prises contre le potlatch... aucune plainte n'aurait été exprimée contre lui».[65]

En juillet 1914, W.E. Ditchburn, inspecteur des agences indiennes pour la Colombie-Britannique, présente son rapport pour les mois de mai et de juin au ministère des Affaires indiennes. Dans son rapport, il décrit sa tournée des agences de la côte ouest et de Kwawkewlth en compagnie de la Commission McKenna-McBride. L'inspecteur Ditchburn fait observer que si les Indiens de la côte ouest sont très modérés dans leurs demandes de terres de réserve additionnelles, les Indiens de l'agence de Kwawkewlth «ont demandé de vastes étendues de terres, chacune des

[65] Commission royale sur les Affaires indiennes pour la province de Colombie-Britannique, Procès-verbal du témoignage de l'agent Halliday, 24 juin 1914 (Pièce 6 de la CRI).

tribus voulant obtenir de cinq à vingt nouvelles grandes allocations».[66] Comme la plupart des terres de l'agence ont déjà été aliénées par la Couronne, ajoute-t-il, il est douteux que la Commission soit en mesure de satisfaire les vœux des Indiens.[67]

Recommandations de la Commission royale concernant les terres additionnelles

En octobre 1914, la Commission envoie Ashdown Green, décrit tour à tour comme agent technique et arpenteur auprès de la Commission, à Alert Bay. M. Green fait parvenir son rapport à la Commission en décembre 1914, faisant le point sur ses activités sur la côte de l'île de Vancouver :

> [Traduction]
> Le 3 octobre, je suis arrivé à Alert Bay. L'agent, M. Halliday, s'était absenté pour quelques jours et n'est pas revenu avant le 6; entre-temps, j'ai fait réparer le moteur de la chaloupe et fait embarquer de l'huile, du carburant et des provisions.[68]

Green visite les groupes d'îles Plumper et Pearse le 15 octobre 1914 et, dans son rapport, donne les détails suivants à leur sujet :

> Ksui la das, qui se trouve à l'extrémité sud-ouest du groupe Plumper, s'étend sur environ 70 acres. C'est un endroit bien abrité, qui comprend une belle grève. Quelque cinq ou six acres pourraient être cultivées, mais le reste de l'île est rocheux. Les Indiens affirment qu'ils

---

[66] W.E. Ditchburn, inspecteur des agences indiennes, au secrétaire, ministère des Affaires indiennes, juillet 1914 (Document de la CRI, p. 135).

[67] W.E. Ditchburn, inspecteur des agences indiennes, au secrétaire, ministère des Affaires indiennes, juillet 1914 (Documents de la CRI, p. 135).

[68] Ashdown H. Green, arpenteur de la Colombie-Britannique, au secrétaire, Commission royale sur les Affaires indiennes, 21 décembre 1914 (Documents de la CRI, p. 136).

> transportent le bois jusqu'à Alert Bay pour se chauffer, mais l'île est utilisée principalement comme campement de pêche.
>
> Kul de kdusna, situé à environ quatre milles à l'est d'Alert Bay, se trouve à l'angle nord-est du groupe Pearse. Sa superficie est d'environ 60 acres, totalement recouvertes de roc. À l'exception d'une petite anse, sur la rive sud, le bord de mer est abrupt et la partie nord est tout à fait escarpée. La couverture forestière est limitée et principalement constituée de pruches, mais on y trouve une petite quantité de sapins que les Indiens utilisent comme combustible. Une maison délabrée est le seul signe d'occupation indienne; on l'utilise au moment de la pêche au flétan ou au coho.[69]

À l'été de 1915, la Commission avait pu obtenir plus de détails concernant la disponibilité des terres de l'agence de Kwawkewlth. Il était à ce moment-là devenu évident qu'une bonne partie des terres demandées par les tribus de Kwawkewlth n'étaient plus libres, de sorte que le secrétaire de la Commission royale écrivit à l'agent Halliday pour lui faire part de la situation. Dans une lettre du 28 juillet 1915, le secrétaire explique que sur un total de 195 demandes présentées par l'agence de Kwawkewlth, l'agent Halliday en a appuyé 73, justifiant le rejet des autres par le fait que, «à son avis, les terres dont il recommande la concession seraient suffisantes pour répondre aux besoins des Indiens».[70] Or, sur les 73 recommandations, les terres avaient été déclarées aliénées et non disponibles dans 46 cas.[71] Le secrétaire demande alors à l'agent Halliday, compte tenu de la non-disponibilité de ces terres, s'il accepterait

---

[69] Ashdown H. Green, arpenteur de la Colombie-Britannique, au secrétaire, Commission royale sur les Affaires indiennes, 21 décembre 1914 (Documents de la CRI, p. 137).

[70] Secrétaire, Commission royale sur les Affaires indiennes, à W.M. Halliday, agent des Indiens, 28 juillet 1915 (Documents de la CRI, p. 144).

[71] Secrétaire, Commission royale sur les Affaires indiennes, à W.M. Halliday, agent des Indiens, 28 juillet 1915 (Documents de la CRI, p. 144).

de revoir certaines des demandes qu'il a rejetées au départ. Le secrétaire lui donne les directives particulières suivantes :

> [Traduction]
> La Commission aimerait savoir si vous accepteriez de réviser votre opinion au sujet des demandes qui n'ont pas été appuyées afin de déterminer s'il serait possible d'obtenir d'autres terres pour répondre aux besoins des Indiens qui, autrement, demeureront insatisfaits.
>
> Je vous prie donc de revoir ces demandes avec soin et de présenter un rapport détaillé de votre point de vue à leur sujet à la Commission, en décrivant avec exactitude les terres de remplacement que vous jugez bon de recommander, ayant pris soin de vérifier si ces terres sont vacantes et disponibles ...[72]

En réponse à la demande de la Commission au sujet d'un ensemble révisé de recommandations, l'agent Halliday écrit :

> [Traduction]
> Demande 76 [sic] Kuldekduma ou îles Pierce [sic].
>
> Lorsque M. Green a visité ces îles, on a jugé suffisant d'accorder les îles situées à l'extrémité nord-est du groupe Pearce [sic] mais comme la demande 71 [sic] a été rejetée, je recommande fortement que tout le groupe des îles Pearce [sic] soit accordé à l'exception de la grande île située au sud-ouest du groupe.[73]

---

[72] Secrétaire, Commission royale sur les Affaires indiennes, à W.M. Halliday, agent des Indiens, 28 juillet 1915 (Documents de la CRI, p. 144-145).

[73] W.M. Halliday, agent des Indiens, à C. Gibbons, secrétaire, Commission royale sur les Affaires indiennes pour la province de Colombie-Britannique, 11 août 1915 (Documents de la CRI, p. 149). À noter que l'agent Halliday fait erreur dans sa référence à la demande 71, qui devait être la demande 72. De la même manière, la demande relative aux îles Pearse porte le numéro 77, et non le 76, comme on le mentionne ici.

Le 1er septembre 1915, le secrétaire de la Commission informe l'agent Halliday que son rapport sur les demandes de terres additionnelles de l'agence de Kwawkewlth répond aux exigences de la Commission et que, par conséquent, il n'est pas nécessaire de le soumettre à une interrogation.[74]

Au début de 1916, R.A. Renwick, sous-ministre des Terres de la Colombie-Britannique, signifie au secrétaire de la Commission que les terres recommandées par celle-ci aux fins des demandes 76 et 77 (demandes relatives aux îles Plumper et Pearse) sont «apparemment vacantes et disponibles pour les Indiens, sous réserve d'un arpentage».[75] Peu de temps après, les commissaires se rencontrent pour examiner les preuves déposées et rédigent leur rapport final. À l'occasion d'une réunion du 25 février 1916, ils approuvent, en partie, les demandes des Nimpkish pour les terres additionnelles portant les numéros 76 et 77.[76]

La Commission rend public sont rapport final sur les Affaires indiennes de la Colombie-Britannique le 30 juin 1916. Est inclus dans le rapport l'acte de décision du 14 août 1914, confirmant que cinq réserves ont été attribuées aux Nimpkish par le commissaire des réserves indiennes O'Reilly dans les années 1880.[77] On trouve aussi

---

[74] Secrétaire, Commission royale sur les Affaires indiennes, à W.M. Halliday, agent des Indiens, 1er septembre 1915 (Documents de la CRI, p. 151).

[75] R.A. Renwick, sous-ministre des terres, Colombie-Britannique, à C.H. Gibbons, secrétaire, Commission royale sur les Affaires indiennes, 21 février 1916 (Documents de la CRI, p. 152).

[76] Procès-verbal de la réunion, Commission royale sur les Affaires indiennes pour la province de Colombie-Britannique, 25 février 1916 (Documents de la CRI, p. 157).

[77] Acte de décision, Commission royale sur les Affaires indiennes pour la province de Colombie-Britannique, 14 août 1914 (Documents de la CRI, p. 163). L'acte comprend les disposions suivantes :

[Traduction]

dans le rapport un tableau résumant les décisions de la Commission concernant les sept demandes de terres additionnelles présentées par la bande de Nimpkish. En ce qui a trait aux demandes 73, 76 et 77, qui sont un enjeu de la présente enquête, voici ce que l'on trouve dans le rapport :

Demande 73 :

TERRES DEMANDÉES :	«Un demi-mille de chaque côté de la rivière Nimpkish depuis Kla-anck jusqu'à Wilkiamayi...»
SITUATION DES TERRES DEMANDÉES :	--
DÉCISION DE LA COMMISSION :	«Non envisagée, les besoins n'étant pas établis hors de tout doute raisonnable.»

Demande 76 :

TERRES DEMANDÉES :	«Îles Ksuiladas ou Plumper -- trois grandes îles du groupe Plumber [sic].»
SITUATION DES TERRES DEMANDÉES :	«Déclarées libres et disponibles par le Comité des terres.»
DÉCISION DE LA COMMISSION :	«Acceptée : Ksui-la-das, île de l'angle sud-ouest du groupe Plumper...environ soixante-dix (70) acres, sous réserve d'un arpentage et de tout droit visé par le "Mineral Act", acquis avant la constitution de la réserve.»

IL EST ORDONNÉ : Que les réserves indiennes de la tribu de Nimkeesh, numérotées de 1 à 5, inclusivement, décrites dans le Registre officiel des réserves indiennes de 1913 soient CONFIRMÉES à titre de réserves fixes et déterminées, figurant sur les plans d'arpentage officiels, à savoir :

«N° 1 - Alert Bay, 46,25 acres;
N° 2 - Cimetière, 1,87 acres;
N° 3 - Ches-la-kee, 302,87 acres;
N° 4 - Ar-ce-wy-ee, 41,30 acres;
N° 5 - O-tsaw-las, 53,25 acres.»

Demande 77 :

TERRES DEMANDÉES :	« Îles Kuldekduma ou Pearse.»
SITUATION DES TERRES DEMANDÉES :	« Déclarées partiellement libres et disponibles par le comité des Terres.»
DÉCISION DE LA COMMISSION :	«Acceptée : l'île Kuldekduma, située à l'extrémité nord du groupe Kuldekduma ou Pearse... environ soixante (60) acres, sous réserve d'un arpentage et de tout droit visé par le "Mineral Act", acquis avant la constitution de la réserve.»[78]

Sur la foi de cette information, la Commission ordonne que seulement deux nouvelles réserves soient créés pour la «tribu de Nimkeesh» :

> [Traduction]
> [Demande 76] IL EST ORDONNÉ : que soit autorisée en vertu de cette demande, et établie et constituée, une réserve à l'usage et au profit de la tribu de Nimkeesh qui en a fait la demande, soit l'île Ksui-la-das située à l'extrémité sud-ouest du groupe Plumper, conformément au croquis d'Ashdown H. Green, arpenteur de la Colombie-Britannique, (...) d'une superficie de soixante-dix (70) acres, plus ou moins...
>
> [Demande 77] IL EST ORDONNÉ :que soit autorisée en vertu de cette demande, et établie et constituée, une réserve à l'usage et au profit de la tribu de Nimkeesh qui en a fait la demande, soit l'île Kuldekduma située à l'extrémité nord du groupe Kuldekduma ou Pearse, conformément au croquis d'Ashdown H. Green, arpenteur de la Colombie-Britannique, (...) d'une superficie de soixante (60) acres, plus ou moins ...[79]

---

[78] Agence de Kwawkewlth - Demandes de terres additionnelles (Documents de la CRI, p. 1).

[79] Documents de la CRI, p. 163a.

Il est utile de savoir que les mesures prises pour les demandes de terres additionnelles de l'agence Kwawkewlth ont abouti à la création de 29 nouvelles réserves, d'une superficie totale de 1 902,29 acres, équivalant à une augmentation nette de 1 761,43 acres. L'agence se retrouvait donc avec 118 réserves d'une superficie globale de 18 228,06 acres, ou 15,43 acres par habitant.[80] Par contraste avec la moyenne de l'agence, les Nimpkish avaient reçu 130 acres additionnelles, portant la superficie totale de leurs réserves à environ 575 acres, soit une moyenne de 4,2 acres par membre de la Bande.[81]

Les recommandations de la Commission, naturellement, n'étaient exécutoires ni pour le gouvernement fédéral ni pour le gouvernement provincial. Selon les dispositions des décrets en conseil approuvant la Convention McKenna-McBride, les deux gouvernements devaient ratifier les propositions de la Commission avant que des mesures soient prises. Il a fallu attendre 1919 pour que la province adopte des dispositions législatives l'habilitant à donner effet aux recommandations du rapport de la Commission et à poursuivre les négociations.[82] Le gouvernement fédéral a pris à son tour des mesures législatives analogues un an plus tard.[83]

---

[80] Rapport final, Commission royale sur les Affaires indiennes pour la province de Colombie-Britannique, 30 juin 1916 (Documents de la CRI, p. 160).

[81] Lorsque la Commission McKenna-McBride a interrogé l'agent Halliday le 24 juin 1914, celui-ci a déclaré que la population de la bande de Nimpkish comprenait 137 membres; voir Commission royale sur les Affaires indiennes pour la province de Colombie-Britannique, Procès-verbal du témoignage de l'agent Halliday, 24 juin 1914 (Documents de la CRI, p. 130).

[82] *Indian Affairs Settlement Act*, SBC 1919, c. 32.

[83] *Loi du règlement relatif aux terres des sauvages de la Colombie-Britannique*, SC 1920, c. 51.

En 1920, la Colombie-Britannique propose un examen conjoint du rapport établi. Cette enquête est menée par W.E. Ditchburn, représentant le Canada, et J.W. Clark, agissant au nom de la province. Leur étude prend fin le 19 mars 1923. Pour ce qui est des réserves créées pour les Nimpkish, les deux porte-parole confirment les propositions du rapport original de la Commission McKenna-McBride.

Les recommandations de la Commission McKenna-McBride, modifiées par Ditchburn et Clark, sont officiellement ratifiées par le décret provincial 911 le 26 juillet 1923. Le Canada emboîte le pas avec son décret fédéral 1265 le 19 juillet 1924. Les réserves sont finalement transférées à l'administration et au contrôle du Canada en vertu du décret provincial 1036 le 29 juillet 1938.[84]

HISTOIRE ORALE

Lors de la séance communautaire d'Alert Bay, plusieurs aînés et membres de la collectivité ont présenté des témoignages montrant clairement que les terres faisant l'enjeu de l'enquête étaient, et continuent d'être, très importantes pour le peuple de 'Namgis. Ils nous ont aussi fait part de certain de leurs sentiments au sujet de l'agent Halliday et de l'incidence dévastatrice de ses actions sur la communauté.

Demande 73 : Woss

La demande 73 englobait la région de Woss. Bill Cranmer[85] a examiné minutieusement l'usage qui était fait de la région :

---

[84] E. Brian Titley, *A Narrow Vision: Duncan Campbell Scott and the Administration of Indian Affairs in Canada*, Vancouver, UBC Press, 1986, p. 148-149, 160.

[85] Au moment de la séance communautaire, Bill Cranmer était le directeur du Centre culturel U'mista. Il est actuellement président du conseil du Centre et a été élu chef de la Première Nation de 'Namgis le 10 mai 1995.

[Traduction]
Le lac Woss est la principale frayère du saumon sockeye. À une certaine époque, la rivière Nimpkish était la troisième sur la côte de la Colombie-Britannique pour la production du saumon sockeye, qui arrivait au lac Woss vers le mois de juin. Les poissons remontaient le réseau de la Nimpkish. À cette époque, nos hommes s'y rendaient pour sécher le saumon après le frai. Il y avait une bonne raison pour laquelle ils se livraient à cette pratique, c'est qu'au moment d'arriver à cet endroit, ils avaient épuisé la plus grande partie de l'huile et du gras de leur corps et que le moment était propice au séchage du poisson qui allait leur fournir leur nourriture d'hiver.

Ma mère racontait que mon père a entretenu un fumoir là-bas jusqu'au moment où les compagnies forestières ont commencé à s'y établir, et le fumoir a été démoli par ces compagnies.

Ainsi, notre peuple utilisait cette région pour cueillir le saumon sockeye. Il y avait un autre parcours de saumon sockeye distinct qui menait jusqu'au lac Vernon, plus haut dans la vallée. L'ensemble du réseau de la rivière Nimpkish servait donc à la cueillette de nourriture. Il est bien connu que les Nimpkish étaient autrefois une tribu très riche grâce aux ressources de la rivière.

Du reste, une de nos légendes sur la création des Nimpkish nous apprend que le Créateur, dans les premiers temps, a demandé à un ancien Nimpkish ce qu'il voulait être, s'il voulait être quelque chose d'autre. Il lui a demandé s'il voulait être une montagne, mais le Nimpkish a dit non. « Veux-tu être un arbre? » Non. Il voulait être une rivière pour pouvoir s'écouler éternellement et alimenter notre peuple en poissons. C'est ainsi que la rivière porte le nom de Gwani. Du plus loin qu'on se souvienne, par conséquent, notre peuple a reconnu l'importance de la rivière, la rivière Gwani, comme source de vie pour notre peuple qui, à cette époque lointaine, était très riche, les ressources lui permettant de maintenir ses traditions, les traditions de potlatch.

M^ME^ GROS-LOUIS AHENAKEW : Savez-vous si Woss servait à d'autres fins qu'à la pêche?

BILL CRANMER : Woss était le point où l'on se rendait sur la côte ouest pour faire du troc avec le peuple de la côte ouest. Un grand nombre des nôtres, m'a-t-on dit, savaient parler la langue de la côte ouest. J'ai eu l'occasion d'écouter un enregistrement sonore fait par mon père, qui disait que son propre père savait parler la langue de la côte ouest à cause

de l'intensité des échanges qui avaient lieu sur le sentier de troc ou «piste de la graisse», comme on l'appelait.

M^ME^ GROS-LOUIS AHENAKEW : Pouvez-vous nous expliquer pourquoi on l'appelait «piste de la graisse»?

BILL CRANMER : Et bien, sur la côte de la Colombie-Britannique, il y a très peu d'endroits où l'on fabriquait de la graisse d'eulakane. C'est une denrée très appréciée. Mon peuple l'utilisait pour donner de la saveur à nos aliments. Quand j'étais petit et que je tombais malade, ma mère m'alimentait à la cuiller avec ce «klina», comme on l'appelait, pour me remettre sur pied.

Mais à l'époque - et c'est encore le cas de nos jours - il n'y avait que deux rivières dans toute la région où l'eulakane, ou «poisson-chandelle», allait frayer. Il s'agit des bras de mer Kingcome et Knight. Dans la région de la pénétration de Knight, toutes nos tribus avaient des endroits traditionnels de pêche à l'eulakane et préparaient la graisse de ce poisson sur les rives de ce qui est maintenant appelé la rivière Klina-Klina. Les hommes revenaient alors dans les villages et la graisse devenait un précieux article de troc à cause de la rareté des autres rivières à eulakane.[86]

- Bill Cranmer

George Cook présente un témoignage semblable :

[Traduction]

(...) Woss était une patrie pour notre peuple, qui y faisait sécher le saumon sockeye. On entretenait des relations avec la côte ouest. Il y avait une piste qu'on utilisait et qui s'appelait la piste de la graisse qui traverse la région de Woss pour se rendre jusqu'à Nimpkish. On l'utilisait pour le troc, qui était très important à Woss. Il y a une étendue de terre là-bas qui servait au troc et c'est pourquoi Woss était si important pour notre peuple.

La piste de la graisse, je pense qu'il en reste des vestiges à Woss, car elle n'a pas vraiment été abandonnée. Vous voyez donc l'importance de Woss, qui n'était d'ailleurs pas un simple secteur de passage car, si

---

[86] Transcription de la CRI, 21 avril 1995, p. 18-21 (Bill Cranmer).

> mes souvenirs sont bons, il y avait un autre village plus haut dans la vallée, dans la région du lac Vernon. Il y avait un autre village là aussi. C'est pourquoi Woss était si important pour nous.[87]
>
> - George Cook

Nous avons également entendu des témoignages selon lesquels, à une certaine époque, des membres de la tribu demeuraient à Woss :

> M^me^ GROS-LOUIS AHENAKEW : Y avait-il des gens qui y demeuraient [à Woss]?
>
> ETHEL ALFRED : Oui. Mon mari me disait qu'ils avaient l'habitude d'y demeurer, mais je n'y suis moi-même jamais allée. Il en parlait toujours lorsqu'on partait en direction des îles et ne cessait de mentionner, comment dire, que les Blancs nous l'avaient enlevé. Il disait qu'ils prétendaient que nous n'en étions pas les propriétaires. Le lieu s'appelle Wa'as en indien, Wa'as, et c'est pourquoi les Blancs l'appellent Woss. (...)
>
> M^me^ GROS-LOUIS AHENAKEW : Y avait-il des signes d'occupation permanente là-bas? Y avait-il des maisons? Y avait-il quelque chose pour abriter les gens dans ces îles?
>
> ETHEL ALFRED : Oui, il disait qu'il y avait des maisons là-bas. Il racontait souvent qu'il y avait des maisons là-bas. (...)[88]
>
> - Ethel Alfred

Malgré le fait que la région de Woss jouait un rôle important dans l'histoire et dans la culture du peuple de 'Namgis, l'agent Halliday n'a pas appuyé la demande de la Bande à l'égard de ces terres, qu'il considérait comme trop éloignées d'Alert Bay. Pendant l'enquête de la Commission, M. Bill Cranmer avance que M. Halliday était

---

[87] Transcription de la CRI, 21 avril 1995, p. 7-8 (George Cook).

[88] Transcription de la CRI, 21 avril 1995, p. 24-25 (Ethel Alfred).

motivé principalement par son désir d'empêcher le peuple de 'Namgis de pratiquer le potlatch :

> [Traduction]
>
> Le nom de M. Halliday a été mentionné et l'on ne peut qu'émettre l'hypothèse que son grand dessein était d'essayer de garder les Namgis ici à Alert Bay, surtout qu'il a recommandé que la réserve soit agrandie ici pour répondre aux besoins des Namgis et non dans des îles plus lointaines, empêchant ainsi les Namgis de s'éloigner de l'île Cormorant. Il en est de même pour le réseau de la rivière Nimpkish qui, d'après ses commentaires, était trop éloignée pour permettre aux Namgis d'aller y cueillir leurs ressources traditionnelles.
>
> (...)
>
> D'ailleurs, on peut se demander quel était le grand dessein de l'agent des Indiens Halliday lorsqu'il a tout fait pour faire modifier la Loi des sauvages au début des années 1900, au point que, en 1921, il a fait arrêter toutes les personnes qui assistaient au potlatch de mon père dans l'île Village, il a agi comme juge dans les procès de notre peuple et il a démontré qu'il travaillait depuis des années à essayer d'abolir le potlatch. De nombreuses personnes ont été arrêtées avant 1921, mais les juges qui ont instruit ces affaires à l'époque ont prononcé un non-lieu du fait que la Loi n'était pas claire à ce sujet. Mais M. Halliday a joué un rôle déterminant dans la modification de la Loi des sauvages de manière à ce que lui seul puisse être juge en la matière, puisse arrêter nos vieilles personnes et les envoyer en prison.
>
> On ne peut donc qu'imaginer ce que pouvait être son grand dessein pour les Namgis et les autres peuples de langue kwakwala, soit les confiner à un petit secteur restreint. (...)[89]
>
> - Bill Cranmer

[89] Transcription de la CRI, 21 avril 1995, p. 14, 16-17 (Bill Cranmer).

Demandes 76 et 77 : Îles Plumper et Pearse

Les terres visées par les demandes 76 et 77 étaient les groupes d'îles Plumper et Pearse, respectivement. Ethel Alfred et Peggy Svanvik décrivent les activités de cueillette qu'on y pratiquait :

> [Traduction]
> Mon père pêchait beaucoup, au fer, et il ramenait à la maison des quantités de morue que ma mère fumait ou faisait sécher parfois, que nous pouvions alors manger ou saler. C'était tout autour des petites îles, des îles avoisinantes, comme celles de Plumper et de Pearse, je suppose, et nous allions aussi à l'île Haddington pour aller chercher ce que les autres ont déjà mentionné, soit des pétoncles, du poisson et, comme ici dans cette île, des algues marines. (...)[90]
>
> - Peggy Svanvik

> M^me^ GROS-LOUIS AHENAKEW : ... J'aimerais avoir plus d'information sur l'île Plumper et sur les activités qui avaient lieu autour de l'île, si vous vous rappelez.
>
> ETHEL ALFRED : Bien, les hommes allaient pêcher le flétan, pour le sécher là-bas de même que les pétoncles, c'est-à-dire qu'ils y allaient à la saison du flétan. Notre peuple avait même des maisons là-bas. (...)[91]
>
> - Ethel Alfred

> M^me^ GROS-LOUIS AHENAKEW : (...) Vous mentionnez que les gens allaient à la pêche, et le font toujours, mais est-ce qu'ils chassaient aussi?
>
> ETHEL ALFRED : Oh oui.
>
> PEGGY SVANVIK : Oui.
>
> M^me^ GROS-LOUIS AHENAKEW : À quel endroit se pratiquait la chasse?

---

[90] Transcription de la CRI, 20 avril 1995, p. 33 (Peggy Svanvik).

[91] Transcription de la CRI, 20 avril 1995, p. 38 (Ethel Alfred).

> PEGGY SVANVIK : Un peu partout. Je me rappelle des endroits comme l'île Cracroft et d'autres endroits comme les îles Pearse. Mon père chassait beaucoup, un peu partout dans la région.[92]
>
> - Ethel Alfred et Peggy Svanvik

Mary Hanuse nous a raconté que les îles Pearse servaient de lieux d'abri : «Je me rappelle que les gens s'y réfugiaient et que lorsqu'ils se faisaient prendre par la tempête, ils pénétraient dans l'île Pearse. Il y avait quelques maisons là-bas.»[93]

George Cook fait écho à bon nombre des témoignages présentés par les autres témoins et ajoute des détails supplémentaires :

> [Traduction]
> Au sujet de notre demande, qui porte sur le groupe des îles Pearse, celles-ci étaient aussi utilisées comme refuge sûr parce que les eaux qui entourent le groupe des îles Pearse étaient, et c'est encore le cas aujourd'hui, un endroit de pêche à la morue, au flétan. Encore aujourd'hui nous allons ramasser des algues dans l'île Pearse. C'est une pratique qui remonte loin dans l'histoire. Nous ramassions aussi des œufs de mer là-bas, que nous utilisions, de même que des «chaussons chinois», comme ils les appelaient. Tout cela se passait sur l'île Pearse. Sur l'île Pearse également, il y a des cerfs et je me suis fait raconter que, lorsqu'il y avait une tempête ou quelque chose d'autre qui les forçait à attendre, il y avait toujours de la viande et de la nourriture à l'île Pearse. L'île Pearse était très importante.
>
> Les chenaux et les autres îles étaient aussi importants en raison de l'abondance du flétan qu'on y trouvait, en particulier à cette époque-ci de l'année, alors qu'ils utilisaient cet endroit pour sécher le flétan. C'est une sorte de... campement de pêche, ou peut-être seulement une maison. Alors, toutes les îles dont il est question ici sont très importantes et elles étaient beaucoup utilisées depuis le début des temps.
> (...)

---

[92] Transcription de la CRI, 20 avril 1995, p. 39-40 (Ethel Alfred et Peggy Svanvik).

[93] Transcription de la CRI, 20 avril 1995, p. 8 (Mary Hanuse).

> ... comme notre source de nourriture était ici dans les eaux avoisinantes, près de l'île Pearse et des îles Plumper... nous avions besoin de ces îles comme refuge sûr et pour sécher le poisson. Il ne faut pas oublier que les gens de notre peuple, lorsqu'ils allaient dans ces îles et y demeuraient - à l'époque il n'y avait que des canoës, du moins à ce qu'on dit, alors ils demeuraient sur les îles et séchaient le poisson, ce que nous appelons kawashtay (transcription phonétique), qui est du flétan séché, qui se conservait pendant longtemps, tout comme la viande séchée dans les Prairies. C'est donc ce qu'on faisait ici et la nourriture pouvait durer tout l'hiver une fois séchée.[94]
>
> - George Cook

L'agent des Indiens Halliday

Plusieurs témoins ont évoqué les préjudices causés l'agent des Indiens Halliday :

> [Traduction]
> Je me souviens de lui [agent Halliday]. Ce n'était pas un homme sympathique. Non, il n'était pas très bon avec nous, je ne pense pas. (...)
>
> ... Il avait l'habitude (...) Je ne pense pas qu'il traitait notre peuple correctement, M. Halliday. Je connaissais très bien sa secrétaire. Nous allions à des réunions ensemble parce que nous faisions partie d'un groupe appelé «Jeunes mères» et j'avais réellement plaisir à y aller avec sa secrétaire.
>
> Mais il ne traitait pas notre peuple correctement, je le sais bien. J'ai eu de la chance, vous savez. Je n'ai jamais eu à aller voir l'agent des Indiens pour... Je n'ai jamais eu à demander l'aide sociale, alors j'ai eu de la chance...
>
> Alors, je ne peux rien dire de trop bien au sujet de... Je ne veux pas parler de M. Halliday parce qu'il n'était pas gentil avec nous. Et j'avais environ 11 ans lorsqu'on nous a interdit notre système de potlatch... en 1921. C'est ma tante et mon oncle qui faisaient le potlatch et nos

[94] Transcription de la CRI, 21 avril 1995, p. 4-7 (George Cook).

membres sont allés en prison pour cela. Ma belle-famille a aussi été impliquée parce qu'elle avait pris part au potlatch. Il est difficile d'expliquer toutes ces choses, mais mon père a été impliqué à cause de ma tante. Il a participé beaucoup à tout cela. C'est pourquoi ils nous ont pris toutes nos belles choses.[95]

- Ethel Alfred

M^ME GROS-LOUIS AHENAKEW : Vous dites que vos parents sont allés en prison.
PEGGY SVANVIK : Mes grands-parents.
(...)
M^ME GROS-LOUIS AHENAKEW : À cause d'un potlatch.
PEGGY SVANVIK : Pour avoir participé à un potlatch, oui.
M^ME GROS-LOUIS AHENAKEW : Qui les a envoyés en prison?
PEGGY SVANVIK : Et bien, je pense que c'est M. Halliday.[96]

- Peggy Svanvik

... pour notre peuple, la lutte pour la terre et pour essayer de faire valoir notre droit à ces territoires, ces îles, dure depuis longtemps et il est très difficile de comprendre pourquoi certaines personnes, des personnes comme M. Halliday, en particulier, puisqu'on parle de lui, peuvent prendre des décisions après quelques années passées ici - je pense que c'était huit ans - au sujet de l'île Pearse et du groupe Plumper. Dans notre façon de penser et dans notre histoire, avant de prendre une décision, on essaie toujours de chausser les mocassins de l'autre, de marcher dans ses souliers. Huit ans de vie à Alert Bay est bien peu de temps pour avoir une bonne connaissance de nos ancêtres et il n'était pas réaliste que M. Halliday à l'époque prenne une décision comme il l'a fait concernant les îles Pearse et le groupe Plumper et également l'île Cormorant.
(...)

---

[95] Transcription de la CRI, 20 avril 1995, p. 29-30 (Ethel Alfred).

[96] Transcription de la CRI, 20 avril 1995, p. 35-36 (Peggy Svanvik).

M. Halliday a été l'un des instigateurs de l'interdiction de nos potlatches et je pense que M. Halliday n'agissait pas au mieux des intérêts de quiconque de notre territoire, et tout particulièrement des Nimpkish. Et toutes ces décisions, d'après ce qui m'a été transmis, n'ont été prises que par intérêt personnel. Ces décisions n'ont pas été prises pour le bien de notre collectivité ni de nos villages. Je pense qu'il a aussi été mentionné hier, par Mme Alfred, qu'il n'était pas un homme sympathique. Ces mots, dans la bouche d'une aînée et d'une femme comme Mme Alfred, qui sont des mots durs, en disent beaucoup sur M. Halliday. Vous pouvez aussi constater les effets de cette décision sur notre village, qui ont été dévastateurs. Et même si cette décision était censée profiter à notre peuple de Nimpkish, cela n'a pas été le cas. C'est tout cela qui m'a été transmis.[97]

- George Cook

M^ME^ GROS-LOUIS AHENAKEW : Se rappelle-t-elle [Agnes Cranmer] quelque chose au sujet de la revendication en question, l'utilisation des terres?

AGNES CRANMER : (Commentaires en kwakwala)

BILL CRANMER : Elle se rappelle qu'à l'époque, notre peuple a beaucoup souffert à cause des actions des Blancs, de M. Halliday, en particulier, qui a interdit le potlatch.

AGNES CRANMER : (Commentaires en kwakwala)

BILL CRANMER : Et ce ne sont pas uniquement les chefs des Namgis qui ont souffert. Les chefs des autres tribus ont souffert aussi.

AGNES CRANMER : (Commentaires en kwakwala)

BILL CRANMER : La vie de bon nombre de nos chefs a été ruinée à cause de cette action.[98]

- Agnes Cranmer

---

[97] Transcription de la CRI, 21 avril 1995, p. 11-12 (George Cook).

[98] Transcription de la CRI, 21 avril 1995, p. 22 (Agnes Cranmer).

Il apparaît donc manifeste d'après les paroles des témoins que les terres visées par les demandes 73, 76 et 77 revêtaient une importance extrême pour le peuple de 'Namgis. Il est aussi évident dans le témoignage de la collectivité que l'agent Halliday était nettement perçu comme une personne qui agissait contre les intérêts et les aspirations du peuple dont il avait la responsabilité à titre d'agent des Indiens.

PARTIE III

QUESTIONS

Le conseiller juridique de la Bande a structuré les questions comme suit :

Obligation de fiduciaire

1. L'agent des Indiens Halliday avait-il envers la Bande une obligation de fiduciaire quant à ses recommandations à la Commission McKenna-McBride relativement aux demandes de terres de réserve additionnelles présentées par la Bande? Si oui, a-t-il manqué à cette obligation relativement à :

    a) la demande 73
    b) la demande 76
    c) la demande 77

2. La Commission McKenna-McBride ou son mandataire Ashdown Green avaient-ils envers la Bande une obligation de fiduciaire relativement à leurs délibérations et enquêtes concernant les demandes de terres de réserve additionnelles présentées par la Bande? Si oui, ont-ils manqué à cette obligation relativement à :

    a) la demande 73
    b) la demande 76
    c) la demande 77

Négligence

3. L'agent des Indiens Halliday avait-il une obligation de diligence envers la Bande pour ses recommandations à la Commission McKenna-McBride concernant les demandes de terres de réserve additionnelles présentées par la Bande?

4. Dans l'affirmative, l'agent des Indiens Halliday a-t-il fait preuve de négligence dans l'exécution de cette obligation en ce qui a trait à :

    a) la demande 73
    b) la demande 76
    c) la demande 77

5. Si l'agent des Indiens Halliday a fait preuve de négligence, ses actions ou son inaction ont-elles causé la perte des terres demandées par la Bande dans :

   a) la demande 73
   b) la demande 76
   c) la demande 77

Politique sur les revendications particulières

6. Cette revendication cadre-t-elle avec les paramètres de la politique sur les revendications particulières?

Les conseillers juridiques du Canada n'ont pas exprimé d'opinions sur les questions. Ils se sont contentés de résumer les arguments avancés par la Première Nation et d'y répondre.

PARTIE IV

ANALYSE

OBLIGATION DE FIDUCIAIRE

QUESTION 1

L'agent des Indiens Halliday avait-il envers la Bande une obligation de fiduciaire quant à ses recommandations à la Commission McKenna-McBride relativement aux demandes de terres de réserve additionnelles présentées par la Bande? Si oui, a-t-il manqué à cette obligation relativement à :

a) la demande 73
b) la demande 76
c) la demande 77

Mémoires des parties

La Première Nation soutient que l'agent des Indiens Halliday avait envers la Bande une obligation de fiduciaire qui consistait à être «honnête, de bonne foi et à faire passer les intérêts de la Bande avant toute chose».[99] De plus, la Première Nation fait valoir que l'agent Halliday avait l'obligation de protéger et de promouvoir les intérêts des Indiens et des bandes de l'agence de Kwawkewlth étant donné «la position et les politiques du gouvernement fédéral énoncées dans les instructions aux agents des Indiens, y compris à M. Halliday, la situation de nature fiduciaire de l'agent des Indiens exposée dans les dispositions applicables de la Loi sur les Indiens alors en vigueur et dans les déclarations faites par les membres de la Commission McKenna-McBride.»[100] La Première Nation affirme que l'agent Halliday avait

---

[99] Mémoire de la Première Nation de Namgis, autrefois connue sous le nom de bande indienne de Nimpkish, 6 septembre 1995, p. 28 (ci-après «mémoire de la Première Nation de Namgis»).

[100] Mémoire de la Première Nation de Namgis, p. 29.

l'obligation non seulement de protéger les droits existants de la Bande, mais aussi de promouvoir ses intérêts dans l'obtention des terres de réserve additionnelles demandées par la Bande, ou à tout le moins, des secteurs dont elle avait besoin.

À l'appui de sa position, la Première Nation soutient que les critères de relation fiduciaire indiqués par Madame la juge Wilson, dans l'arrêt *Frame c. Smith*, et par M. le juge La Forest, dans *Hodgkinson c. Simms*, (analysés plus en détail ci-après) sont remplis dans le présent cas. Premièrement, l'agent Halliday pouvait exercer un certain pouvoir discrétionnaire relativement à toutes les affaires de la Bande. Il avait été nommé par le Dominion pour superviser les affaires des Indiens de son agence et il était investi des pouvoirs de magistrat d'office. Plus particulièrement, il a fait à la Commission McKenna-McBride des recommandations qui ont eu une très grande influence étant donné son poste d'agent des Indiens, et il a organisé les visites de la Commission et de M. Ashdown Green dans les régions de l'agence de Kwawkewlth, contrôlant ainsi qui ils ont rencontré et ce qu'ils ont vu.[101] Deuxièmement, l'agent Halliday «jouissait d'une situation unique par rapport à ce qui était présenté à la Commission McKenna-McBride. ... [Il] n'a pas informé [les chefs] quant à ce qu'ils pouvaient demander comme nouvelles réserves et, plutôt que d'appuyer fermement leurs positions, les a fait paraître désorganisés et cupides.»[102] Troisièmement, la Bande était singulièrement vulnérable à l'agent Halliday comme le montre l'insatisfaction des membres de la Bande à l'égard de celui-ci, particulièrement en ce qui a trait à son rôle dans les procès du potlatch et la saisie d'artefacts de valeur. La Première Nation conclut que, «en raison des pouvoirs que lui conférait la Loi sur les Indiens et des politiques du ministère des Affaires indiennes, l'agent des Indiens Halliday pouvait

---

[101] Mémoire de la Première Nation de Namgis, p. 29.

[102] Mémoire de la Première Nation de Namgis, p. 29.

faire à peu près ce qu'il voulait par rapport aux intérêts de la Bande et de ses membres.»[103]

La Première Nation fait même valoir que l'agent des Indiens Halliday a manqué à son obligation de fiduciaire relativement à chacune des demandes étudiées dans la présente. Pour ce qui est de la demande 73, la Première Nation prétend que le témoignage convainquant du chef Lageuse devant la Commission McKenna-McBride et le témoignage des aînés devant la CRI les 20 et 21 avril 1995 montrent l'importance de la région de Woss pour les 'Namgis. Ces éléments de preuve démentent les motifs fournis par l'agent Halliday à son refus de recommander cette demande, à savoir, que «les terres étaient si isolées ... qu'elles ne serviraient jamais.» La Première Nation prétend que l'agent Halliday n'a pas représenté les intérêts de la Bande ou, si ses déclarations ont été faites par ignorance, qu'il a manqué à son devoir de se renseigner sur l'état réel de la situation avant de faire sa recommandation. À ce chapitre, la Première Nation fait valoir qu'«une partie essentielle de l'obligation de fiduciaire qu'avait l'agent des Indiens Halliday envers la Bande était l'obligation de consulter la Bande avant de faire des représentations à la Commission McKenna-McBride.»[104] La Première Nation prétend que l'agent Halliday, en ne consultant pas la Bande, et en ne

---

[103] Mémoire de la Première Nation de Namgis, p. 29-30.

[104] Mémoire de la Première Nation de Namgis, p. 30. La Première Nation cite les décisions suivantes de la Cour suprême de la Colombie-Britannique à l'appui de la proposition voulant que, selon la situation, la Couronne peut avoir l'obligation fiduciaire de consulter les Indiens avant de prendre des mesures susceptibles d'affecter leurs intérêts : *Delgamuukw v. British Columbia*, [1991] 3 WWR 97 (B.C.S.C.) infirmée par WWR 97 (BCCA) et *Ryan v. British Columbia (Ministry of Forests - District Manager)* [1994] B.C. J. No. 2642 (S.C.).

protégeant pas son droit à obtenir des terres de réserve, a manqué à son obligation de fiduciaire envers la Bande :

> L'agent Halliday n'avait simplement aucune raison valable de présenter à la Commission McKenna-McBride la position qu'il a adoptée concernant cette demande. Il n'y avait aucun intérêt contraire de la Couronne dont il fallait tenir compte, et, selon les dossiers, il ne semble pas qu'il ait entendu d'autre objection à l'allocation de la réserve. Si les terres n'étaient pas disponible, il aurait dû le dire. Si c'était le cas, ce que rien ne démontre, il avait le devoir d'en aviser la Bande pour qu'elle puisse rajuster ses demandes à la Commission McKenna-McBride.[105]

En ce qui a trait à la demande 76, la Première Nation affirme que l'agent Halliday a agi à l'encontre des intérêts de la Bande et a manqué à son obligation de fiduciaire en recommandant qu'un maximum de 100 acres soit alloué relativement aux trois grandes îles demandées par la Bande dans l'archipel Plumper. La Première Nation fait valoir que l'agent Halliday savait que la Bande connaissait une hausse de population à l'époque et qu'elle aurait besoin de terres additionnelles. Étant donné que les terres étaient vacantes et voisines du village principal d'Alert Bay, la Première Nation prétend que l'agent Halliday aurait dû considérer que les besoins de la Bande étaient prééminent et pressant pour qu'on lui alloue les terres demandées.[106] À la place, l'agent Halliday a demandé qu'on limite ce qui serait alloué à la Bande dans l'archipel Plumper et il a fini par avoir gain de cause.

Enfin, pour ce qui est de l'archipel Pearse couvert par la demande 77, la Première Nation soutient que le témoignage des aînés confirme que la Bande utilisait

---

[105] Mémoire de la Première Nation de Namgis, p. 31.

[106] Mémoire de la Première Nation de Namgis, p. 31-32.

ces îles et en avait besoin. Encore une fois, rien ne montre que l'agent Halliday s'est acquitté de son obligation de consulter la Bande relativement à la demande touchant les îles Pearse. Au contraire, la Première Nation prétend que le témoignage des chefs à leur rencontre avec la Commission McKenna-McBride le 1er juin 1914, tend à indiquer qu'il n'a pas tenu compte de leur plaidoyer et les a laissés seuls devant la Commission. Comme pour son argument relatif à la demande 76, la Première Nation fait valoir que l'agent Halliday n'avait aucune raison de ne pas appuyer la demande de la Bande puisque les terres étaient vacantes. La Première Nation fait aussi valoir que, «quelle que fut la façon dont l'agent Halliday voyait son rôle, selon les modalités de sa nomination, il n'avait pas le devoir d'être neutre, mais plutôt de promouvoir les intérêts de la Bande, particulièrement lorsque leurs droits en matière d'agriculture, de pâturages, de foresterie, de pêche et autres droits seraient affectés négativement, comme c'était le cas dans les présentes.»[107]

Le Canada fait valoir que la création de réserves en Colombie-Britannique est une obligation de droit public et non de droit privé, et que, par conséquent, elle ne crée pas de relation de fiduciaire. Le processus politique utilisé pour créer des réserves ne pouvait être soumis aux tribunaux d'Équité et ne pouvait donner lieu à une obligation exécutoire.[108] De plus, le Canada nie que ses instructions aux agents des Indiens et ses représentations à la Commission McKenna-McBride aient donné lieu à des obligations de fiduciaire. Il prétend qu'il n'y avait pas de loi, de contrat ou d'engagement unilatéral du Canada à agir pour la Bande, en son nom ou dans son intérêt dans les circonstances de la présente demande. Plus particulièrement, le Canada fait valoir que :

---

[107] Mémoire de la Première Nation de Namgis, p. 33.

[108] Mémoire du gouvernement du Canada, 6 septembre 1995, p. 2, 16-17 (ci-après, le «Mémoire du gouvernement du Canada»).

[Traduction]

- Les instructions aux agents des Indiens ne constituent pas une loi, mais une directive interne du gouvernement qui, en tant que telle, ne crée pas pour le Canada d'obligation de fiduciaire à l'égard des bandes indiennes.

- Les instructions aux agents des Indiens ne constituent pas une entente entre la Bande et le Canada puisque rien ne montre que la Bande était au courant de ces instructions ou était d'accord avec celles-ci.

- Les instructions aux agents des Indiens ne créent pas d'engagement unilatéral du Canada à protéger les terres hors des réserves ou à obtenir des terres de réserve additionnelles pour la Bande. Plus particulièrement :

  - Rien ne montre que la Bande connaissait les instructions ou était d'accord avec celles-ci, créant une entente mutuelle que la Couronne agirait seule au nom de la Bande.
  - Les instructions ne révèlent pas une intention du Canada de renoncer à ses propres intérêts et à agir seul au nom de la Bande. Les instructions exigeaient plutôt de l'agent des Indiens qu'il s'acquitte de diverses tâches (par exemple, d'appliquer l'article 149 de la *Loi sur les Indiens* interdisant les festivals, les danses ou autres cérémonies indiennes) qui n'étaient pas exécutées uniquement au nom de la Bande.
  - Le processus de création de réserves en Colombie-Britannique était un processus politique exigeant une décision conjointe des gouvernements provincial et fédéral d'allouer des terres aux bandes indiennes.
  - Les instructions n'étaient pas assez générales pour englober les terres hors des réserves, et n'obligeaient pas l'agent des Indiens à prendre des mesures concernant les terres hors des réserves.[109]

De toute façon, le Canada affirme qu'il n'avait pas les pouvoirs discrétionnaires pour affecter unilatéralement les intérêts juridiques ou pratiques de la Bande. Premièrement, tel qu'indiqué précédemment, la création de réserves en Colombie-Britannique exigeait une décision conjointe des gouvernements provincial

---

[109] Mémoire du gouvernement du Canada, p. 18-22.

et fédéral. Deuxièmement, le Canada ne pouvait «contrôler» les décisions de la Commission, celle-ci a traité l'agent Halliday comme un témoin de la Commission, de la même façon qu'elle a traité les membres de la Bande comme des témoins de la Commission. Troisièmement, les recommandations de l'agent Halliday ont été en grande partie ignorées par la Commission. Quatrièmement la Bande pouvait faire entendre son avis sur ses demandes de terres de réserve additionnelles directement à la Commission. Cinquièmement, la Commission n'a demandé à l'agent Halliday de se prononcer que sur les terres demandées à l'origine par la Bande.[110]

Enfin, le Canada fait valoir que puisque la Bande pouvait faire ses propres représentations devant la Commission McKenna-McBride, elle ne dépendait pas de l'agent Halliday pour présenter son avis à la Commission, pas plus qu'elle était vulnérable à celui-ci à cet égard.[111]

En réponse à la position du Canada à ce chapitre, la Première Nation prétend que le but même de la Commission McKenna-McBride était de régler définitivement la question des terres indiennes et de déterminer les vrais besoins des diverses bandes. Étant donné la compétence conférée à la Couronne fédérale relativement aux Indiens et aux terres réservées aux Indiens à la catégorie 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867*[112], et l'article 13 des *Conditions de l'adhésion de la Colombie-Britannique*, le Canada avait l'obligation d'exiger la création de réserves, dont la taille, l'emplacement et le nombre soient suffisants pour répondre aux besoins actuels et futurs de la Bande. Même si la Première Nation reconnaît que la création de réserves exigeait une

---

[110] Mémoire du gouvernement du Canada, p. 22-26.

[111] Mémoire du gouvernement du Canada, p. 26-27.

[112] La catégorie 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867* confère au Parlement du Canada le pouvoir exclusif de légiférer sur les «Indiens et les terres réservées aux Indiens».

décision conjointe des gouvernements provincial et fédéral, elle fait valoir que le pouvoir discrétionnaire exercé par le Canada annihilait toute possibilité que la majorité des terres en question deviennent des réserves, particulièrement en ce qui concerne les demandes 76 et 77 qui étaient à la disposition de la Bande. Enfin, la Première Nation soutient que même si la Bande a eu la possibilité de présenter son avis à la Commission McKenna-McBride, ces avis ont été expédiés sans ménagement et, de plus, que l'agent Halliday a empêché la Bande de présenter sa cause de façon compétente. En dépit du fait que l'agent Halliday devait représenter les intérêts des Indiens, il a déclaré à la Commission McKenna-McBride que ceux-ci n'avaient pas besoin des terres de Woss visées par la demande 73 et qu'ils avaient besoin de moins que ce qu'ils exigeaient dans les demandes 76 et 77. Puisqu'une grande importance a été accordée à ces déclarations, la Première Nation fait valoir qu'elle était vulnérable aux représentations de l'agent Halliday devant la Commission.[113]

Obligation de droit public et obligation de droit privé

Dans la revendication de la Première Nation de 'Namgis relative à l'île Cormorant, le Canada a avancé un argument similaire à celui invoqué en l'espèce, à savoir que la création de réserves en Colombie-Britannique est de par sa nature une obligation de droit public, plutôt que de droit privé, et ne donne donc pas lieu à des obligations de fiduciaire exécutoires en vertu d'une loi. Nous avons rejeté cet argument dans notre rapport sur la revendication de l'île Cormorant à la lumière des observations faites par M. le juge Dickson (son titre alors) dans *Guerin c. La Reine*.[114] Dans cette affaire, le juge Dickson a reconnu que les obligations de droit public ne donnent ordinairement

---

[113] Mémoire de la Première Nation de Namgis, p. 38-40.

[114] *Guerin c. La Reine* [1984] 2 R.C.S. 335.

pas naissance à une relation fiduciaire. Toutefois, cette exception ne signifie pas que l'obligation de la Couronne ne pourrait jamais être soumise au principe fiduciaire. Le juge Dickson a indiqué que le droit des Indiens sur leurs terres a une existence juridique indépendante qui ne doit son existence ni au pouvoir législatif ni au pouvoir exécutif. Par conséquent, l'obligation de la Couronne envers les Indiens en ce qui concerne ce droit n'est pas une obligation de droit public mais tient plutôt «de la nature d'une obligation de droit privé». Il a conclu que, dans ce rapport *sui generis*, on peut à bon droit considérer la Couronne comme un fiduciaire. Le juge Dickson a de plus indiqué que le droit des Indiens sur les terres est le même qu'il s'agisse du droit d'une Bande indienne sur une réserve ou d'un titre aborigène non reconnu sur des terres tribales traditionnelles.[115]

Nous avons dit dans notre rapport sur l'île Cormorant que, si nous comprenions bien les motifs invoqués par le juge Dickson, il existe à l'égard des terres un droit indépendant, même avant la création d'une réserve. Toute obligation découlant de ce droit est de la nature d'une obligation de droit privé. Nous avons donc conclu qu'il est possible qu'une obligation de fiduciaire exécutoire découle du processus de création des réserves.[116] Nous adoptons le même raisonnement en l'espèce. Il reste donc à déterminer si le Canada avait réellement une obligation de fiduciaire dans la situation de la présente revendication.

---

[115] *Guerin c. La Reine* [1984] 2 R.C.S..

[116] CRI. Rapport de l'*Enquête sur la revendication soumise par la Première Nation de 'Namgis à l'égard de l'île Cormorant*, mars 1996, p. 68.

Nature et étendue des obligations de fiduciaire

En invoquant le fait que l'agent Halliday avait envers la Bande une obligation de fiduciaire en faisant ses recommandations à la Commission McKenna-McBride, la Première Nation renvoie à un certain nombre de décisions judiciaires portant sur la relation fiduciaire entre la Couronne et les Indiens : *Guerin c. La Reine*, *Kruger c. La Reine*, *R. c. Sparrow*, et *Apsassin c. Canada (ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)*.[117] La Première Nation cite et applique aussi certains des principes énoncés par Madame la juge Wilson dans *Frame c. Smith* et par le juge La Forest dans *Hodgkinson c. Simms*.[118]

Dans *Frame c. Smith*, Madame la juge Wilson a proposé le «guide sommaire et existant» suivant pour définir les relations qui peuvent donner lieu à des obligations de fiduciaire :

> ... des caractéristiques communes ressortent des contextes dans lesquels on a établi l'existence de devoirs fiduciaires et celles-ci constituent un guide sommaire et existant pour déterminer si l'imposition d'une obligation fiduciaire à l'égard d'un nouveau rapport est appropriée et compatible avec ce qui existe.
>
> Les rapports dans lesquels une obligation fiduciaire a été imposée semblent posséder trois caractéristiques générales :
>
> (1) Le fiduciaire peut exercer un certain pouvoir discrétionnaire.
>
> (2) Le fiduciaire peut unilatéralement exercer ce pouvoir discrétionnaire de manière à avoir un effet sur les intérêts juridiques ou pratiques du bénéficiaire.

---

[117] *Guerin c. La Reine*, [1984] 2 R.C.S. 335; *Kruger c. La Reine* (1985), 17 DLR (4th) 591 (CAF); *R. c. Sparrow* [1990], 1 R.C.S. 1075; *Apsassin c. Canada (ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)* (1993), 100 DLR (4th) 504 (CAF).

[118] *Frame c. Smith*, [1987] 2 R.C.S. 99; *Hodgkinson c. Simms*, [1994] 3 R.C.S.

(3) Le bénéficiaire est particulièrement vulnérable ou à la merci du fiduciaire qui détient le pouvoir discrétionnaire.[119]

Dans *Hodgkinson c. Simms*, le juge La Forest précise davantage l'approche proposée par la juge Wilson. Dans cet arrêt, il discute de trois «emplois» du terme fiduciaire, dont deux sont pertinents à la présente enquête. Le juge La Forest qualifie comme suit le premier emploi du terme fiduciaire :

> Premièrement [premier emploi du terme], il peut servir à décrire certaines relations caractérisées par la discrétion, l'influence sur les droits et une vulnérabilité *inhérente*. Dans ces types de relations, il existe une présomption réfutable, découlant de la fin inhérente de la relation, qu'une partie a l'obligation d'agir dans l'intérêt de l'autre. Deux exemples évidents de ce type de relation fiduciaire sont les rapports entre un fiduciaire et un bénéficiaire et ceux entre un mandataire et un mandant. Lorsqu'on cherche à déterminer si de nouvelles catégories de rapports sont fiduciaires en soi, l'analyse en trois étapes du juge Wilson [dans *Frame c. Smith*] est un guide utile.[120]

Même si la Première Nation ne renvoit qu'au premier emploi, le juge La Forest décrit ainsi le deuxième emploi du terme fiduciaire :

> Cependant, comme je l'ai fait remarquer dans [*International Corona Resources Ltd. c. LAC Minerals Ltd.*, [1989] 2 SCR 574], l'analyse en trois étapes proposées par le juge Wilson présente certaines difficultés

---

[119] *Frame c. Smith*, [1987] 2 R.C.S. 99, à la p. 136. Même si la juge Wilson est dissidente dans cet arrêt, sa liste de caractéristiques a été adoptée par la majorité des juges de la Cour suprême du Canada dans des arrêts subséquents. Voir, par exemple, *LAC Minerals Ltd. c. International Corona Resources Ltd.* [1989], par le juge La Forest et le juge Sopinka; *Hodgkinson c. Simms* [1994] 3 R.C.S., par le juge La Forest, et par les juges Sopinka et McLachlin.

[120] *Hodgkinson c. Simms* [1994] 3 R.C.S., p. 409.

> pour ce qui est de qualifier des rapports décrits par un emploi légèrement différent du terme «fiduciaire», c'est-à-dire dans les cas où des obligations fiduciaires, quoique non innées dans une relation donnée, peuvent réellement découler des circonstances propres à cette relation particulière; voir à la p. 648. Dans ces cas, il s'agit de savoir si, compte tenu de toutes les circonstances en présence, une partie pouvait raisonnablement s'attendre à ce que l'autre agisse dans l'intérêt de la première relativement au sujet en cause. La discrétion, l'influence, la vulnérabilité et la confiance étaient décrits comme des exemples non exhaustifs de facteurs probants dont il faut tenir compte lorsqu'on prend cette décision.
>
> En conséquence, lorsqu'on ne se trouve pas en présence des catégories établies, il faut faire la preuve que les parties ont mutuellement convenu que l'une d'elles renoncerait à agir dans son propre intérêt et accepterait d'agir seulement pour le compte de l'autre.[121]

Reprenant *Guerin c. La Reine* et *Frame c. Smith* (confirmé par *Hodgkinson c. Simms*), le Canada expose l'état du droit concernant les obligations de fiduciaire d'une manière légèrement différente à celle de la Première Nation :

> [Traduction]
> Pour qu'il y ait une relation fiduciaire pouvant donner lieu à une obligation de fiduciaire, les trois éléments suivants doivent être réunis :
>
> a) une loi, un contrat ou un engagement unilatéral à agir pour le conte d'une autre personne, en son nom ou dans son intérêt;
>
> b) le pouvoir ou la discrétion peut être exercé unilatéralement de façon à avoir un effet sur les intérêts juridiques ou pratiques de cette personne;

---

[121] *Hodgkinson c. Simms* [1994] 3 R.C.S., p. 409-410.

> c) le fait que cette personne dépende de la loi, du contrat ou de l'engagement unilatéral et qu'elle est vulnérable à l'exercice du pouvoir ou de la discrétion.[122]

En ce qui a trait au terme «engagement», le Canada a fait ressortir certains mots utilisés par le juge La Forest dans *Hodgkinson c. Simms* pour appuyer l'argument que «l'existence d'un **engagement** de la Couronne donnant lieu à des obligations de fiduciaire est fondé sur l'**engagement mutuel** de la Couronne et des Indiens que le Canada avait **renoncé à agir dans son propre intérêt** et accepté d'agir **seulement** pour les Indiens.»[123]

Le Canada a proposé le même critère pour déterminer s'il y avait une obligation de fiduciaire dans l'enquête sur la revendication de la Première Nation de 'Namgis à l'égard de l'île Cormorant. Par ailleurs, nous avons indiqué dans ce rapport que le critère formulé par le Canada brouillait les cartes en matière de jurisprudence.[124] À notre avis, il convenait dans les circonstances de cette revendication d'appliquer le «guide sommaire et existant» énoncé par la juge Wilson dans *Frame c. Smith*. Autrement dit, le premier élément de l'analyse en trois étapes était à juste titre «le fiduciaire peut exercer un certain pouvoir discrétionnaire» et non l'existence d'«une loi, un contrat ou un engagement unilatéral à agir pour le compte d'une personne, en son nom ou dans son intérêt.»[125] Nous avions aussi vu certains problèmes dans l'argument

---

[122] Mémoire du gouvernement du Canada, p. 14-15.

[123] Mémoire du gouvernement du Canada, p. 15. Gras ajouté par le Canada.

[124] CRI, Rapport d'*Enquête sur la revendication soumise par la Première Nation de 'Namgis à l'égard de l'île Cormorant*, mars 1996, p.70.

[125] CRI, Rapport d'*Enquête sur la revendication soumise par la Première Nation de 'Namgis à l'égard de l'île Cormorant*, mars 1996, p.73.

du Canada selon lequel l'existence d'un «engagement» était fondée sur l'engagement mutuel de la Couronne et des Indiens selon lequel le Canada a renoncé à agir dans son propre intérêt et accepté d'agir seulement pour le compte des Indiens. Nous avons dit à ce sujet :

> Contrairement à ce que donne à entendre le Canada, nous ne considérons pas l'affirmation du juge La Forest [dans *Hodgkinson c. Simms]* selon laquelle «les parties ont mutuellement convenu que l'une d'elles renoncerait à agir dans son propre intérêt...» comme étant une définition des circonstances où un «engagement» donnera lieu à une obligation de fiduciaire dans le contexte d'une analyse du genre de celles des arrêts *Guerin* ou *Frame c. Smith*. Cette assertion découlerait plutôt du deuxième emploi du terme «fiduciaire». D'après notre interprétation des motifs du juge La Forest, des obligations de fiduciaire peuvent découler de *situ*ation inhérente*s* au premier comme au deuxième emploi du terme. Par conséquent, si la relation correspond à l'analyse de *Frame c. Smith* (autrement dit, s'il s'agit d'une situation de type I), il n'est pas nécessaire de faire la preuve que «les parties ont mutuellement convenu que l'une d'elles renoncerait à agir dans son propre intérêt et accepterait d'agir seulement pour le compte de l'autre.»[126]

À notre avis, les mêmes observations s'appliquent au contexte de la présente revendication. Nous refusons donc de suivre la méthode proposée par le Canada pour déterminer l'existence d'une relation de fiduciaire.

Au départ, il est important de garder à l'esprit le fait que la Cour suprême du Canada et d'autres tribunaux ont qualifié la relation entre la Couronne et les peuples autochtones du Canada comme étant de nature fiduciaire. Le juge Iacobucci a énoncé ce point de vue en des termes clairs et succincts dans l'arrêt *Québec (Procureur général) c. Canada (Office national de l'énergie)* :

---

[126] CRI, Rapport d'*Enquête sur la revendication soumise par la Première Nation de 'Namgis à l'égard de l'île Cormorant*, mars 1996, p.74.

> Il est maintenant bien établi qu'il existe des rapports fiduciaires entre l'État fédéral et les peuples autochtones du Canada : voir l'arrêt *Guerin c. La Reine* [1984] 2 R.C.S. 335. Néanmoins, il faut se rappeler qu'il n'y a pas une obligation de fiduciaire pour chaque aspect des rapports entre fiduciaire et bénéficiaire : voir l'arrêt *LAC Minerals Ltd. c. International Corona Resources Ltd.* [1989] 2 R.C.S. 574. La nature des rapports entre les parties définit l'étendue, voire les limites, des obligations imposées.[127]

En conséquence, il semblerait que la Cour suprême du Canada accepte la prémisse de base que la relation entre le Canada et les Première Nations est de nature fiduciaire. En ce sens, le rapport entre la Couronne et les Autochtones entre dans les catégories établies de relation de fiduciaire, comme celles de fiduciaire et de bénéficiaire et celle de mandataire et mandant, et donne lieu à une présomption réfutable qu'une des parties a le devoir d'agir dans l'intérêt de l'autre. Cependant, le juge Iacobucci a aussi indiqué clairement «qu'il n'y a pas une obligation de fiduciaire pour chaque aspect des rapports entre fiduciaire et bénéficiaire... La nature des rapports entre les parties définit l'étendue, voire les limites, des obligations imposées.»[128]

Notre tâche consiste donc à délimiter l'étendue et le contenu des obligations de fiduciaire de l'agent des Indiens Halliday envers la Bande, selon les faits particuliers à la présente revendication. Pour nous aider dans cette tâche, nous jugeons utile d'examiner les faits entourant la revendication en fonction des trois caractéristiques

---

[127] *Québec (P.G.) c. Canada (Office national de l'énergie)* [1994] 1 R.C.S. 159, à la p.183.

[128] *Québec (P.G.) c. Canada (Office national de l'énergie)* [1994] 1 R.C.S. 159, à la p.183. On peut trouver d'autres appuis à ce point de vue dans les observations du juge La Forest dans l'arrêt *Hodgkinson c. Simms*, précité, p. 413, à l'effet que «les obligations de common law ou d'*equity* que les tribunaux feront respecter dans une relation donnée sont adaptées aux particularités juridiques et pratiques de la relation concernée. Pour reprendre une phrase de Lord Scarman, «*[d]ans ce domaine du droit, rien ne saurait remplacer un examen méticuleux des faits*...». Italiques ajoutés.

générales des relations de fiduciaire cernées dans *Frame c. Smith*. Nous jugeons également utile d'examiner la nature de la relation selon trois perspectives différentes dans le temps. Nous avons donc étudié la relation entre l'agent des Indiens et la Bande avant, pendant et après les audiences de la Commission McKenna-McBride afin de déterminer si des obligations particulières de fiduciaire découlent des circonstances de la présente revendication.[129]

Obligation de fiduciaire avant les audiences McKenna-McBride

L'une des grandes caractéristiques des travaux de la Commission fut ses rencontres en Colombie-Britannique avec l'ensemble ou la majorité des tribus et bandes de la province. C'est lors de ces séances publiques qu'on donnait aux bandes l'occasion de faire connaître directement aux commissaires leurs points de vue sur un certain nombre de questions et de présenter leurs demandes de terres de réserve additionnelles. Au risque d'énoncer une évidence, il va sans dire que plus les bandes étaient préparées à la visite des commissaires, plus elles étaient en mesure de présenter des demandes exhaustives et incontournables de terres de réserve. C'est à ce titre que l'agent des Indiens pouvait jouer un rôle primordial.

L'une des principales responsabilités de l'agent des Indiens consistait à fournir des conseils aux bandes dont il avait la charge. Les «Instructions aux agents des Indiens» du surintendant Vowell en 1909 témoignent de cette importante responsabilité :

---

[129] La mention des «audiences de la Commission McKenna-McBride» comprend les audiences de la Commission tant avec les tribus de la Nation Kwawkewlth les 1 et 2 juin 1914 qu'avec l'agent des Indiens Halliday le 24 juin 1914.

[Traduction]

> Les fonctions des agents consistent surtout à conseiller les Indiens et à défendre leurs droits à l'égard de leurs fermes, de leurs pâturages et de leurs forêts, de leurs pêcheries ou d'autres droits, de même qu'à empêcher quiconque d'empiéter sur ces droits ou de les usurper...
> (...)
> Comme le Ministère n'est pas tenu par traité de faire des paiements aux Indiens de la Colombie-Britannique et qu'il se propose de mettre un terme à la pratique de leur faire des présents, les responsabilités découlant du poste d'agent des Indiens se réduiront à la défense courante des intérêts des Indiens et à leur protection contre les torts que pourraient leur causer les personnes d'une autre nationalité [sic]. L'agent doit donc *conseiller* régulièrement *les Indiens et leur enseigner* comment utiliser et occuper au mieux leurs fermes, leurs pâturages et leurs forêts, leurs pêcheries et autres ressources, de même que leurs industries. Les agents doivent prendre en outre des mesures pour prévenir l'intrusion ou l'ingérence par des Blancs ou par des Indiens d'autres tribus ou bandes dans les réserves, les pêcheries, etc., à l'intérieur de leur agence, etc.....[130]

Les remarques du président lors de l'assemblée générale de la Commission avec les principales tribus de la Nation Kwawkewlth le 1er juin 1914, affirment l'importance du rôle de conseiller de l'agent des Indiens :

[Traduction]

> Les agents des Indiens sont nommés et payés par le gouvernement du Dominion. Leur devoir est d'être là et de protéger tous les droits des Indiens... de visiter les réserves régulièrement et de veiller à ce que personne n'empiète sur ces privilèges; *d'être leur ami et de leur donner de bons conseils; de leur expliquer les meilleurs choix et de veiller sur eux comme un père veille sur ses enfants*. Il est également de son devoir

---

[130] A.W. Vowell, surintendant des Affaires indiennes, Colombie-Britannique, à J.A. McIntosh, agent des Indiens, lettre d'accompagnement et note de service intitulée «Instructions T.N.-O. Indian Agents», 2 décembre 1909 (Documents de la CRI, p. 26-27). Les italiques sont de nous.

> de les empêcher de désobéir aux lois; de les empêcher dans la mesure du possible de faire du mal; de leur expliquer la loi et d'en assurer le respect; de les tenir au courant des intentions du gouvernement. (...)[131]

Il est vrai que les instructions de 1909 et la description faite par le président des fonctions de l'agent des Indiens ne disent pas explicitement que l'agent des Indiens devait donner des conseils relativement aux audiences de la Commission McKenna-McBride. Toutefois, étant donné l'importance cruciale des terres et de l'impact qu'aurait le processus sur les intérêts actuels et futurs de la Bande, il n'est pas logique de laisser entendre que le rôle général de conseiller de l'agent des Indiens ne comprennait pas la prestation à la Bande d'information et d'aide vitales pour qu'elle puisse participer efficacement au processus.

Selon les termes du «guide sommaire et existant» dans *Frame c. Smith*, l'agent Halliday pouvait exercer unilatéralement le pouvoir discrétionnaire de faire un certain nombre de choses avant la visite de la Commission à Alert Bay. Premièrement, il aurait pu distribuer les plans des terres de la Bande qui étaient dans son bureau au chef et aux conseillers avant les audiences. Deuxièmement, il était en mesure de déterminer quelles terres étaient aliénées et de transmettre ce renseignement à la Bande. Troisièmement, il aurait pu informer la Bande sur le processus (ce que faisait la Commission, pourquoi la Commission venait dans la communauté, quelles terres la Bande pouvait demander) et conseiller les membres de la Bande quant à la façon de participer le plus efficacement au processus. Si la Bande avait disposé de ces conseils et de cette information, elle aurait été dans une position passablement meilleure pour défendre ses intérêts. La Bande aurait été en mesure de compiler une liste exhaustive

---

[131] Président, 1er juin 1914, Commission royale sur les Affaires indiennes pour la province de Colombie-Britannique, transcription p. 89 (Documents de la CRI, p. 80). Les italiques dont de nous.

des terres disponibles et de présenter des arguments convaincants pour justifier que les terres étaient importantes pour ses besoins actuels et futurs. Même si cela n'aurait pas représenté une tâche lourde de fournir ces conseils et cette information à la Bande, la preuve montre que l'agent Halliday n'a pris aucune de ces mesures pour aider la Bande à préparer ses demandes en vue de les soumettre à la Commission.

Dans les circonstances, il est clair que la Bande était singulièrement vulnérable à l'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'agent Halliday. Selon la preuve qui nous est présentée, il semble que la Bande n'avait aucun autre moyen raisonnable et pratique d'obtenir de l'information et des conseils sur ses terres et sur le processus de la Commission. Nous reconnaissons que la Commission elle-même a fourni de l'information à la Bande lorsqu'elle est arrivée à Alert Bay. Toutefois, il est important de garder à l'esprit le temps dont disposait la Bande pour absorber et comprendre l'information fournie par la Commission. Dans son témoignage, le chef Owahagaleese indique qu'il a reçu le plan de ses terres le samedi soir. La Commission a commencé ses audiences le lundi suivant. Si on présume que toutes les bandes de l'agence de Kwawkewlth ont reçu les renseignements sur la processus au même moment que le chef Owahagaleese, la bande de Nimpkish a eu à peine une pleine journée pour se préparer. À notre avis, c'était trop peu, trop tard pour que ces renseignements soient vraiment utiles à la Bande.

Mais, en exerçant son pouvoir discrétionnaire, l'agent Halliday pouvait-il affecter les intérêts juridiques et pratiques de la Bande? À notre avis, l'exercice par l'agent Halliday de son pouvoir discrétionnaire pouvait affecter et, en réalité, a affecté les intérêts juridiques et pratiques de la Bande. Il est clair que le fait que l'agent Halliday n'ait pas divulgué des renseignements qui étaient facilement disponibles et n'ait pas conseillé la Bande sur les choix disponibles avait le potentiel d'affecter la

portée et la qualité des demandes de terres de réserve additionnelles présentées par la Bande et, en conséquence, la possibilité d'obtenir des recommandations favorables de la Commission.

Si l'agent Halliday avait convenablement préparé la bande de Nimpkish au processus, il est probable que le chef Lageuse aurait demandé d'autres terres qui n'étaient pas aliénées à des tiers et qu'il aurait fourni davantage de détails concernant l'utilisation et l'importance de ces terres pour justifier ces demandes. Il s'agit d'une déduction juste puisque le chef Lageuse a indiqué que ses demandes de terres représentaient moins du quart de la superficie des villages de ses ancêtres. Si d'autres terres étaient disponibles et que la Bande pouvait justifier qu'elle en avait besoin, on a toutes les raisons de croire que la Commission aurait alloué ces terres comme réserves additionnelles. Après tout, la Commission avait pour mandat de mettre de côté une quantité suffisante de terres pour les besoins actuels et futurs des Indiens. En ce sens, nous sommes d'avis que l'agent des Indiens Halliday avait l'obligation de fiduciaire de préparer la Bande en vue du processus de la Commission McKenna-McBride. À défaut de quoi, il y avait manquement à cette obligation. Nous sommes cependant conscients que la Commission McKenna-McBride ne voulait pas ou ne pouvait pas recommander d'accorder des terres qui étaient déjà aliénées. Par conséquent, si toutes les autres terres étaient aliénées, la Bande ne se serait probablement pas mieux tirée du processus si l'agent Halliday lui avait fourni des renseignements de base et des conseils.

Compte tenu des contraintes qu'avait la Commission McKenna-McBride relativement aux terres aliénées, nous proposons les lignes directrices suivantes pour déterminer si la Bande a une revendication particulière valable contre le Canada découlant de la conduite de l'agent des Indiens avant les audiences McKenna-

McBride. À notre avis, la Bande peut avoir une revendication particulière valable si elle peut faire la preuve *prima facie* : (1) que l'agent des Indiens n'a pas préparé la Bande à la Commission McKenna-McBride; (2) que des terres non aliénées étaient disponibles et que la Bande aurait pu les demander; et (3) que les besoins de terres de la Bande étaient justifiés. Si ces conditions sont remplies, on doit présumer que la Commission aurait accordé ces terres comme terres de réserve additionnelles. Même si la présomption n'est pas irréfragable, il revient au Canada de démontrer, par prépondérance des probabilités, que la Commission McKenna-McBride n'aurait pas accordé ces terres comme terres de réserve additionnelles si la Bande en avait fait la demande.

Dans la présente revendication, nous sommes convaincus que l'agent Halliday n'a pas divulgué des renseignements essentiels et n'a pas donné des conseils de base à la bande de Nimpkish pour aider les membres de la Bande à se préparer en vue des audiences de la Commission McKenna-McBride. Même si les renseignements étaient facilement accessibles pour l'agent Halliday et que cela n'aurait pas représenté une tâche lourde pour lui, il a donné peu ou pas de renseignements à la Bande pour l'aider dans ce processus important. Cette constatation est évidente dans les paroles prononcées par le chef Willie Harris à l'assemblée générale des principales tribus le 1er juin 1914 :

> [Traduction]
> ... Nous devrions avoir un agent ici pour dire à notre peuple quelles sont les intentions du gouvernement et pour préciser nos privilèges. Il aurait fallu que les Indiens reçoivent des instructions précises à ce sujet... Depuis quelques minutes que nous vous écoutons, nos yeux se sont ouverts, et nous savons maintenant que c'est l'agent des Indiens qui aurait dû nous en parler. Il aurait fallu nous voir à l'assemblée générale de ce matin avant votre arrivée... Nous avions les plans et tout un chacun

> s'interrogeait [en référence aux réserves indiennes figurant sur les plans] : «où est-ce?», «à qui est-ce?». Mais nous n'avions pas de réponse. Nous tenons à vous dire combien nous sommes impuissants et nous pensons que l'agent des Indiens aurait dû nous mettre au courant. .[132]

Même le président de la Commission McKenna-McBride faisait observer que les plans des terres du chef «se trouvaient apparemment dans le bureau de l'agent des Indiens, qui avait négligé de les distribuer.»[133]

Nous sommes également convaincus que le besoin de terres additionnelles de la Bande était justifié. La Commission McKenna-McBride a indiqué dans son rapport que les réserves de l'agence Kwawkewlth, telles que décrites dans le Registre officiel de 1913, portant le numéro 91 possédaient une superficie totale de 16 600,99 acres. Cela représentait une superficie moyenne par habitant de 14,03 acres pour les 1 183 habitants de l'agence.[134] En comparaison, les Nimpkish avaient une superficie moyenne de 3,4 acres.[135] Même après avoir reçu les 70 acres additionnelles de l'archipel Plumper et les 60 acres additionnelles de l'archipel Pearse, la bande de Nimpkish n'avait encore qu'une moyenne par habitant de 4,2 acres. Considérant que la bande de Nimpkish «était l'une des rares de l'agence dont la population augmentait

---

[132] Willie Harris, chef of the Nimkish Tribe, June 1, 1914, Royal Commission on Indian Affairs for the Province of B.C., Transcript of Proceedings, p. 89 (Documents de la CRI, p. 80).

[133] Chairman, Royal Commission, June 1, 1914, Royal Commission on Indian Affairs for the Province of B.C., Transcript of Proceedings, p. 86 (Documents de la CRI, p. 77).

[134] Rapport final, Royal Commission on Indian Affairs for the Province of British Columbia, 30 juin 1916 (Documents de la CRI, p. 160).

[135] Agence de Kwawkewlth - Demandes de terres additionnelles (Documents de la CRI, p. 1).

... et qu'elle avait besoin d'espace pour prendre de l'expansion»,[136] il semble raisonnable de conclure que la Bande n'avait pas assez de terres.

Par ailleurs, il n'est pas clair s'il y avait en 1914 des terres non aliénées que la Bande aurait pu demander. Puisque, d'après la preuve dont nous sommes saisis, la Bande n'a pas établi *prima facie* que ces terres étaient disponibles, à notre avis elle n'a pas établi qu'elle possédait une revendication valide sur ce point. Si des recherches plus approfondies arrivent à confirmer que ces terres étaient disponibles en 1914, on devra présumer que la Commission McKenna-McBride aurait accordé des terres de réserve additionnelles. Bien qu'il ne soit pas clair quelle superficie la Commission aurait accordée à la Bande en 1914, il s'agit d'une question pouvant servir de base à la négociation dans le cadre de la Politique des revendications particulières.

Obligation de fiduciaire pendant les audiences McKenna-McBride

Deuxième caractéristique importante des travaux de la Commission, elle a rencontré séparément l'agent des Indiens local après avoir visité les réserves de son agence. Lors de cette entrevue, on a demandé à l'agent d'examiner les demandes des diverses tribus et bandes et de faire ses recommandations. La Première Nation a adopté comme position que l'agent Halliday n'avait pas à être indépendant au cours de ce processus, qu'il devait plutôt défendre les intérêts de la Bande.[137] Le Canada est d'avis contraire. M. Becker déclare ce qui suit dans son témoignage :

---

[136] Commission royale sur les Affaires indiennes pour la province de C.-B., compte rendu du témoignage de l'agent Halliday, 24 juin 1914 (Documents de la CRI, p. 130).

[137] Transcription, 20 septembre 1995, p. 19 et 99.

> [Traduction]
> Les Indiens pouvaient s'adresser directement à la Commission McKenna-McBride. Ils n'avaient pas besoin que l'agent des Indiens les représentent devant la Commission et, en réalité, la Commission voulait de toute évidence que l'agent des Indiens donne son avis personnel. Sinon, pourquoi aurait-elle convoqué les agents des Indiens? Enfin, elle savait déjà ce que les bandes voulaient. Elle l'avait entendu directement des bandes : nous voulons ce qui est indiqué dans les demandes x, y, z. Elle voulait connaître l'avis indépendant de l'agent des Indiens.
>
> Dans le contexte, personne ne s'attendait à ce que l'agent des Indiens se présente et dans les faits répète ce que la Bande désire. Cela n'aurait rien ajouté.[138]

Nous convenons avec le Canada que l'agent Halliday n'était pas obligé à «répéter» les mémoires de la Bande même s'il n'était pas d'accord avec le contenu de ceux-ci. Il a témoigné sous serment ce qui l'obligeait à dire la vérité et à donner un avis honnête sur les besoins actuels et futurs de la Bande lorsqu'il a fait ses recommandations. Cela ne signifie pas, par ailleurs, que l'agent Halliday n'avait aucune obligation envers la Bande. Étant donné la nature de ses responsabilités d'agent des Indiens, M. Halliday aurait dû s'informer des vrais besoins de la Bande en matière de territoire de manière à faire à la Commission des recommandations raisonnables et bien informées. Pour se renseigner sur les besoins véritables de terre de la Bande, l'agent Halliday aurait dû consulter la Bande et enquêter sur la qualité, la disponibilité et l'utilisation potentielle des diverses terres.

Toutefois, le Canada soutient que l'agent Halliday ne pouvait unilatéralement affecter les intérêts juridiques ou pratiques de la Bande. Il fait valoir que l'agent Halliday, comme la Bande, était simplement un témoin dans le processus; la Commission et, en définitive, les deux paliers de gouvernement prenaient les décisions

---

[138] Transcription, 20 septembre 1995, p. 64.

et, dans certains cas, les recommandations de l'agent Halliday n'ont pas été suivies. Nous convenons que l'agent Halliday n'était pas le décideur final. Toutefois, à notre avis, la position du Canada minimise l'importance attachée au témoignage de l'agent Halliday et son influence réelle sur la décision finale de la Commission.

Après les présentations orales dans la présente enquête, les deux parties ont déposé d'autres rapports analysant la corrélation entre les recommandations de l'agent Halliday et les décisions de la Commission pour l'ensemble de l'agence Kwawkewlth.[139] Après avoir étudié attentivement ces rapports, il nous semble que la plupart, voir l'ensemble, des recommandations négatives de l'agent Halliday ont eu pour effet que la Commission a rejeté les demandes, même si elle ne les a pas toujours rejeté pour les mêmes raisons que celle invoquées par l'agent Halliday. De plus, il semble qu'une bonne majorité des recommandations positives de l'agent Halliday (relativement à des terres qui étaient disponibles) ont eu pour effet que la Commission a alloué *une partie* des terres, même si elle n'a pas toujours alloué la même superficie qu'avait recommandée l'agent Halliday. Ces résultats nous font conclure que l'agent Halliday a eu, en réalité, une influence considérable dans le processus. Cette conclusion est confirmée par le fait que la Commission s'est adressée de nouveau à l'agent Halliday pour obtenir d'autres recommandations après qu'elle eut découvert qu'une partie des terres qu'il avait recommandées dans les demandes originales étaient aliénées. Il va de soi que la Commission doit avoir accordé une certaine importance

---

[139] Stan H. Ashcroft à Isa Gros-Louis Ahenakew, conseillère juridique adjointe, Commission des revendications des Indiens, 12 octobre 1995, rapport annexé rédigé par M. John Pritchard (Dossier CRI 2109-5-1); Rosemarie Schipizky à Isa Gros-Louis Ahenakew, conseillère juridique adjointe, Commission des revendications des Indiens, 12 mars 1996, rapport annexé rédigé par Revendications particulières - Ouest, MAINC, intitulé, «The McKenna-McBride Commission: A Review of the Land Applications of the First Nations within the Kwawkewlth Agency, 1914 - 1916» (Dossier CRI 2109-5-2).

à l'avis de l'agent Halliday, sinon elle n'aurait pas eu besoin de lui demander d'autres recommandations.

Le Canada prétend aussi que la Bande n'était pas vulnérable à l'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'agent Halliday parce qu'elle pouvait faire ses propres représentations à la Commission. Nous ne pouvons accepter cet argument. Même si la Bande pouvait parler en son propre nom, elle était tout de même vulnérable en raison de son manque de préparation au processus. Autrement dit, le fait que la Bande pouvait s'adresser directement à la Commission ne signifie pas qu'elle était en mesure de présenter ses besoins et ses intérêts de manière efficace. En réalité, le fait que l'agent Halliday n'ait pas préparé la Bande aux audiences de la Commission a vicié l'ensemble du processus. De plus, tel qu'indiqué précédemment, il semble que la Commission hésitait à allouer des terres sans une forme quelconque d'approbation de l'agent. Cela montre assurément que la Bande était vulnérable à l'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'agent.

En somme, il est apparent que l'agent Halliday a eu une influence considérable dans le processus étant donné son rôle comme agent des Indiens de l'agence Kwawkewlth. Il devait se renseigner sur les conditions sociales de l'époque, sur les données de population de la Bande, sur la qualité et la disponibilité des terres, sur les superficies présentement utilisées et occupées par les bandes, et sur les terres dont elle pourraient raisonnablement avoir besoin dans l'avenir. Dans ces circonstances, nous sommes d'avis qu'il avait l'obligation de fiduciaire de faire des recommandations raisonnables et éclairées à la Commission. À défaut de quoi, il y avait manquement à cette obligation. En termes simples, le fait pour l'agent Halliday de ne pas s'informer a eu un effet négatif sur les demandes de terres de la Bande et les conséquences se font sentir depuis des générations pour les 'Namgis.

Comme précédemment, nous sommes conscients que la Commission McKenna-McBride ne voulait pas ou ne pouvait pas recommander l'attribution de terres déjà aliénées. Nous proposons donc les lignes directrices suivantes pour déterminer si la Bande possède une revendication particulière valable contre le Canada découlant de la conduite de l'agent des Indiens pendant les audiences de la Commission McKenna-McBride. La Bande possède une revendication particulière valable si elle peut prouver *prima facie* : (1) qu'une personne raisonnable agissant de bonne foi aurait fait à la Commission une recommandation différente de celle qu'a faite l'agent des Indiens si elle avait consulté la Bande et procédé aux autres vérifications appropriées; et (2) que les terres visées n'étaient pas aliénées. Si ces conditions sont remplies, il faudra présumer que la Commission aurait accordé une partie ou la totalité des terres comprises dans les différentes recommandations, à condition que le besoin de terres additionnelles de la Bande soit justifié. Il incombe au Canada de réfuter la présomption par prépondérance des probabilités.

D'après le témoignage du chef Lageuse le 2 juin 1914 et la preuve dont nous avons pris connaissance aux séances publiques des 20 et 21 avril 1995, nous sommes d'avis que, si l'agent Halliday avait consulté la Bande avant de faire ses recommandations à la Commission, il aurait découvert que toutes les terres comprises dans la demande 76 (les îles Plumper) et la demande 77 (les îles Pearse) étaient utilisées activement par la Bande et étaient importantes pour elle. Nous concluons donc qu'une personne raisonnable agissant de bonne foi aurait recommandé qu'on accorde le statut de réserve à toutes les îles demandées par la Bande. Selon les notes prises par la Commission, toutes les terres comprises dans la demande 76 étaient «libres et disponibles». Par conséquent, on doit présumer que la Commission aurait accordé une partie ou la totalité des deux îles Plumper qui ne faisaient pas partie de

sa décision finale. Les notes de la Commission relativement à la demande 77 indiquent que les terres étaient «*en partie* libres et disponibles». Encore une fois, la Bande n'a pas prouvé suffisamment que les terres spécifiques demandées dans sa revendication particulière relativement à la demande 77 n'étaient pas aliénées. Il s'agit d'une condition préalable avant que l'on puisse présumer que la Commission les aurait accordées en partie ou en totalité comme terres de réserve additionnelles.

La situation relative à la demande 73 (Woss) est plus complexe. Nous avons entendu à la séance publique des témoignages selon lesquels le secteur entourant Woss était important pour la pêche et la conservation du poisson et pour le commerce. On peut présumer que si l'agent Halliday avait consulté la Bande, il aurait obtenu des renseignements similaires. Par ailleurs, il y a aussi le témoignage du chef Lageuse selon lequel cela faisait environ 50 ans que les membres de la Bande n'avaient pas eu un village permanent à cet endroit et qu'ils ne l'avaient pas utilisé depuis. Étant donné le témoignage du chef Lageuse voulant que le secteur n'ait pas été utilisé depuis un certain nombre d'années, nous pouvons voir pourquoi une personne raisonnable agissant de bonne foi aurait fait la même recommandation que l'agent Halliday s'il était absolument clair que la Commission allait accorder les terres comprises dans la demande 72 en vue d'agrandir la réserve indienne n° 3). Cependant, ce résultat n'était pas clair du tout puisque toutes les terres visées par la demande 72 étaient couvertes par une concession forestière. Non seulement le secteur entourant Woss était le site d'un ancien village, important pour la chasse et le commerce, mais la preuve montre en outre qu'il était important pour la culture et les traditions des 'Namgis. Par conséquent, il est probable que la Bande aurait utilisé ce secteur étant donné qu'elle ne pouvait obtenir les terres comprises dans la demande 72. Nous sommes d'avis qu'une personne raisonnable agissant de bonne foi aurait recommandé d'accueillir la

demande 73 à Woss en plus de la demande 72, ou du moins comme solution de rechange.

Par ailleurs, nous croyons qu'il n'est pas clair que les terres comprises dans la demande 73 n'étaient pas aliénés. Juste avant les audiences, le Canada a présenté des éléments de preuve selon lesquels elles ne l'étaient pas. La Bande refuse d'accepter la preuve du Canada sans autre recherche.[140] Nous recommandons que la Bande procède à cette recherche et, si on peut montrer que les terres visées par la demande 73 n'étaient pas aliénées, on devra présumer que la Commission les aurait accordées en partie ou en totalité comme terres de réserve additionnelles.

Obligation de fiduciaire après les audiences McKenna-McBride

Tel qu'indiqué précédemment, lorsque la Commission McKenna-McBride a appris que bon nombre des terres recommandées par l'agent Halliday étaient aliénées, elle l'a convoqué de nouveau et lui a demandé s'il voulait revoir son avis concernant l'une ou l'autre des demandes qu'il n'avait pas endossées. Nous sommes d'avis que l'agent Halliday avait, à tout le moins, la même obligation de fiduciaire à cette étape du processus qu'il avait pendant les audiences, à savoir qu'il avait l'obligation de fiduciaire de faire à la Commission des recommandations raisonnables et éclairées. La vulnérabilité de la Bande était peut-être encore plus grande à ce moment puisque la Commission n'a convoqué que l'agent Halliday pour avoir d'autres renseignements et n'a pas demandé l'avis de la Bande quant à d'autres terres de rechange.

Pour déterminer si les recommandations de l'agent Halliday étaient raisonnables à ce moment-là, il est essentiel de tenir compte du fait qu'il possédait alors davantage

---

[140] Transcription, 20 septembre 1995, p. 6-13. (Stan Ashcroft, Bruce Becker, Rosemarie Schipizky).

d'information. Il est clair qu'il savait que nombre des terres qu'il avait recommandées étaient aliénées et non disponibles. En conséquence, même si une recommandation particulière était raisonnable en juin 1914 lorsque l'agent Halliday a comparu pour la première fois devant la Commission, on ne peut présumer automatiquement qu'elle était encore raisonnable dans le contexte de ces renseignements nouveaux.

Dans les circonstances de la présente revendication, l'agent Halliday savait au moment où il faisait ses recommandations révisées que la Commission ne voulait pas ou ne pouvait pas accorder les terres visées par la demande 72. Étant donné que l'agent Halliday lui-même croyait que la Bande avait besoin d'espace pour prendre de l'expansion, on peut croire qu'une personne raisonnable aurait tenté de remplacer le plus possible la superficie perdue dans la demande 72 (500 acres). Par rapport aux demandes originales de la Bande, il aurait fallu une recommandation révisée incluant l'ensemble ou la majorité des terres prévues dans les demandes 73, 76 et 77, selon la superficie totale des archipels Plumper et Pearse. Par conséquent, tel qu'indiqué précédemment, il faut présumer que la Bande possède une revendication valable à négocier concernant la demande 76 puisque les terres étaient «libres et disponibles». La même présomption s'applique concernant les demandes 73 et 77, si la Bande peut prouver que les terres demandées dans sa revendication particulière n'étaient pas aliénées.

Avant de passer à la question suivante, nous aimerions répondre brièvement à l'argument du Canada selon lequel l'agent Halliday était limité dans les terres qu'il pouvait recommander à ce point du processus. Le Canada prétend que «[traduction] lorsque la Commission s'est aperçue que les terres visées par une des demandes de la Bande que l'agent des Indiens avait recommandées était aliénée, la Commission a **seulement** demandé l'avis de l'agent sur les **demandes originales présentées par la**

Bande qu'il n'avait pas endossées au départ. ... La Commission n'a pas donné à l'agent des Indiens carte blanche pour recommander des terres que la Bande n'avait pas demandées.»[141] La preuve ne montre pas clairement si l'agent Halliday était, en réalité, limité aux demandes originales de la Bande. Même si le Canada a raison, il n'est toutefois pas nécessaire que nous décidions de ce point, car cela nous ramène tout simplement à la case départ, soit à l'obligation de l'agent Halliday de préparer la Bande à ce processus. Si la Bande avait été convenablement préparée au processus et avait demandé des terres davantage disponibles, l'agent Halliday aurait eu une assise territoriale plus grande pour faire ses recommandations révisées.

QUESTION 2

> **La Commission McKenna-McBride ou son mandataire Ashdown Green avaient-ils envers la Bande une obligation de fiduciaire relativement à leurs délibérations et leurs enquêtes concernant les demandes de terres de réserve additionnelles présentées par la Bande? Si oui, ont-ils manqué à cette obligation relativement à :**
>
> **a) la demande 73**
> **b) la demande 76**
> **c) la demande 77**[142]

La Première Nation fait valoir que la Commission McKenna-McBride et son mandataire, Ashdown Green, avaient envers la Bande l'obligation de fiduciaire «d'examiner de près ce qu'étaient les intérêts de la Bande et, s'il n'y avait pas d'intérêt contraire auquel on doive donner préséance, ils auraient dû accorder la priorité aux

---

[141] Mémoire du gouvernement du Canada, p. 26. Les caractères gras sont du Canada.

[142] Même si cette question a été soulevée dans le mémoire de la Première Nation, elle ne l'avait pas été dans le résumé de la revendication de la Première Nation ou à la conférence de planification. Lors de l'audience, le Canada a demandé et s'est vu accorder l'occasion de présenter un autre mémoire sur cette partie de l'argument de la Première Nation.

demandes de la Bande.»[143] Elle fonde son argument sur les documents suivants : (1) l'article 13 des *Conditions de l'adhésion de la Colombie-Britannique de 1871*; (2) l'entente McKenna-McBride du 24 septembre 1912 (en particulier le paragraphe 2(*b*)); et (3) le décret fédéral du 27 novembre 1912, qui confirmait l'entente McKenna-McBride.[144]

Le Canada nie que la Commission McKenna-McBride et les personnes qui travaillaient pour elle, comme M. Ashdown Green, aient eu envers la Bande une obligation de fiduciaire. Il invoque la décision de la Cour suprême du Canada dans *Québec (Procureur général) c. Canada (Office national de l'énergie)*[145] à l'appui de sa position.[146]

Dans l'arrêt *Office national de l'énergie* (*ONE*), on demandait à la Cour suprême du Canada de déterminer si l'Office national de l'énergie avait une obligation de fiduciaire envers le Grand conseil des Cris (du Québec) et l'Administration régionale crie (les «appelants») lorsque l'Office a accordé à Hydro-Québec des licences d'exportation d'électricité. Les appelants invoquaient le fait que l'obligation de fiduciaire de la Couronne envers les Autochtones s'étendait à l'Office, comme mandataire du gouvernement et création du Parlement, dans l'exercice de ses pouvoirs délégués. Ils prétendaient que cette obligation s'appliquait lorsque la décision prise aux termes d'un processus réglementaire fédéral risquait d'affecter des droits ancestraux, et qu'elle incluait l'obligation de veiller à une participation pleine et

---

[143] Mémoire de la Première Nation de Namgis, p. 33.

[144] Mémoire de la Première Nation de Namgis, p. 33-34.

[145] *Québec (P.G.) c. Canada (Office national de l'énergie)* [1994] 1 R.C.S. 159.

[146] Mémoire supplémentaire du gouvernement du Canada, 31 octobre 1995.

équitable des appelants au processus d'audiences et l'obligation de tenir compte de leurs intérêts au moment de prendre des décisions.

La Cour suprême du Canada a rejeté l'argument des appelants. Le juge Iacobucci, s'exprimant au nom de la Cour, a déclaré ce qui suit :

> Il est maintenant bien établi qu'il existe des rapports fiduciaires entre l'État fédéral et les peuples autochtones du Canada : voir l'arrêt *Guerin c. La Reine* [1984] 2 R.C.S. 335. Néanmoins, il faut se rappeler qu'il n'y a pas une obligation de fiduciaire pour chaque aspect des rapports entre fiduciaire et bénéficiaire : voir l'arrêt *LAC Minerals Ltd. c. International Corona Resources Ltd.* [1989] 2 R.C.S. 574. La nature des rapports entre les parties définit l'étendue, voire les limites, des obligations imposées. Les cour de justice doivent veiller à ne pas porter atteinte à l'indépendance des tribunaux quasi judiciaires et des organismes décisionnels en leur imposant des obligations fiduciaires exigeant d'eux qu'ils prennent des décisions comme s'ils avaient une obligation fiduciaire.
>
> Lors des plaidoiries, les avocats des appelants ont reconnu que l'on ne pouvait soutenir que les cours de justice, en tant que création du gouvernement, avaient une telle obligation dans l'exercice de leurs fonctions judiciaires. À mon avis, les facteurs qui servent à déterminer si une telle obligation régit le processus décisionnel de l'Office en matière de délivrance de licences d'exportation diffèrent peu de ceux qui sont appliqués aux cours de justice. L'Office remplit à cet égard une fonction quasi judiciaire : *Committee for Justice and Liberty c. Canada (Office national de l'énergie)* [1978] 1 R.C.S. 369, à la p. 385. Bien que cette caractérisation ne soit peut-être pas assortie de toutes les exigences de nature procédurale et autres applicables à une cour de justice, elle est en soi incompatible avec l'exigence voulant qu'il existe des rapports d'une extrême bonne foi entre l'Office et une partie qui comparaît devant lui.
>
> C'est pour ce motif que je ne trouve pas utile les décisions que les appelants m'ont citées à titre indicatif de l'évolution de la tendance : *Gitludahl c. Minister of Forests*, C.S.C.-B., le 13 août 1992, Vancouver A922935, inédit, et *Dick c. La Reine*, C.F. 1re instance, le 3 juin 1992, Ottawa T-951-89, inédit [maintenant publié [1993] 1 C.N.L.R. 50, 33

> A.C.W.S. (3d) 1029 *indexé Wewaikai Indian Band v. Canada*]. Ces décisions portaient, respectivement, sur le pouvoir de décisions du ministre des Forêts et la conduite de l'État lorsqu'il se trouve partie adverse dans un litige avec les peuples autochtones. Les facteurs susceptibles d'entraîner l'application d'une obligation fiduciaire dans ces contextes sont forts différents de ceux soulevés dans le contexte d'une demande de licence présentée à un organisme décisionnel indépendant sans lien de dépendance avec le gouvernement.
>
> En conséquence, je conclus que les rapports fiduciaires entre l'État et les appelants n'imposent pas à l'Office une obligation de prendre des décisions dans l'intérêt des appelants, ou encore de modifier son processus d'audience de façon à imposer des exigences additionnelles de divulgation. Lorsque l'on définit ainsi l'obligation fiduciaire, elle n'incombe pas davantage à ces tribunaux qu'aux cours de justice. Ainsi, l'Office n'avait aucune obligation de cette nature dans l'exercice de son pouvoir décisionnel.[147]

La Première Nation fait valoir que la situation dans la présente revendication est très différente de celle en cause dans l'arrêt *ONE* :

> [Traduction]
> En l'espèce, la Commission McKenna-McBride n'était pas un office ou un tribunal quasi judiciaire ayant des intérêts contraires à examiner. Au contraire, elle avait pour mandat d'étudier les besoins des Indiens, tant actuels que futurs. Dans l'affaire des Cris [*ONE*], les décisions de l'Office national de l'énergie, n'affectaient que les droits ancestraux de la Bande sur des terres de façon indirecte, tandis que dans le présent cas, les décisions rendues par la Commission McKenna-McBride affectaient directement les droits de la Première Nation Namgis sur des terres. En outre, contrairement à l'Office national de l'énergie, qui est un organisme décisionnel constitué par une loi, la Commission McKenna-McBride a été créée spécifiquement pour régler les questions touchant les terres des

---

[147] *Québec (P.G.) c. Canada (Office national de l'énergie)* [1994], 1 R.C.S. 159, p. 183-184.

> Indiens aux termes de la Loi sur les enquêtes du Canada. De plus, ses décisions étaient sujettes à une décision finale des gouvernements fédéral et provincial.[148]

Il est vrai qu'il existe certaines distinctions entre la Commission McKenna-McBride et le tribunal en question dans l'affaire *ONE*. Comme le Canada et la Première Nation le font tous deux remarquer, la Commission McKenna-McBride a été constituée à titre de commission d'enquête sous le régime de la Partie I de la *Loi sur les enquêtes*, SRC 1906, c. 104. C'est ce que montre clairement le décret fédéral du 27 novembre 1912 qui confirme le protocole d'entente McKenna-McBride. On y trouve notamment ce qui suit :

> [Traduction]
> Le ministre de la Justice ... observe que l'entente prévoit la constitution d'une Commission investie de certains pouvoirs et dont les actes seront entérinés par les deux ordres de gouvernement;
>
> Que le pouvoir de Sa Majesté en Conseil de constituer cette Commission se trouve à la Partie 1 de la Loi sur les enquêtes, Statuts révisés du Canada, 1906, Chapitre 104, et il semble au ministre qu'étant donné les dispositions de la loi, les actes de la Commission doivent être approuvés.[149]

---

[148] Mémoire de la Première Nation de Namgis, p. 36-37.

[149] Décret fédéral, 27 novembre 1912 (Documents de la CRI, p. 49).

Les commissions d'enquête ne sont pas des cours de justice[150] et, selon un certain nombre d'auteurs, ne sont pas (en général) des tribunaux quasi judiciaires.[151]

Le Canada reconnaît que la Cour suprême du Canada avait affaire à un tribunal quasi judiciaire dans l'affaire *ONE*. Par ailleurs, il fait valoir qu'une commission créée sous le régime de la Partie I de la *Loi sur les enquêtes* (comme la Commission McKenna-McBride) est un organisme indépendant qui n'a pas plus d'obligations de fiduciaire envers les bandes indiennes que les tribunaux quasi judiciaires ou les cours de justice.[152]

Le Canada nous a fourni plusieurs articles à l'appui de sa position selon laquelle une commission d'enquête est un organisme indépendant. Par exemple, dans une communication présentée lors d'une conférence, avant sa nomination à la Cour suprême du Canada, le juge Iacobucci a fait les observations suivantes relativement aux commissions d'enquête :

> [Traduction]
> La structure de base des commission d'enquête fédérales apparaît à la Partie I de la *Loi sur les enquêtes* ... . Il existe maintenant des

---

[150] Voir par exemple, Frank Iacobucci, c.r., «Commissions of Inquiry and Public Policy in Canada», sous la direction de A. Paul Pross, Innis Christie et John A. Yogis, *Commissions of Inquiry* (Toronto: Carswell, 1990), 24; Russell J. Anthony et Alastair R. Lucas, *A Handbook on the Conduct of Public Inquiries in Canada* (Toronto: Butterworths, 1985), 3; Gordon F. Henderson, c.r., «Abuse of Power by Royal Commissions» dans Special Lectures of the Law Society of Upper Canada, *The Abuse of Power and the Role of an Independent Judicial System in its Regulation and Control* (Toronto: Richard De Boo Limited, 1979), 500.

[151] Voir par exemple, Russell J. Anthony et Alastair R. Lucas, *A Handbook on the Conduct of Public Inquiries in Canada* (Toronto: Butterworths, 1985), 155; Gordon F. Henderson, c.r., «Abuse of Power by Royal Commissions» dans Special Lectures of the Law Society of Upper Canada, *The Abuse of Power and the Role of an Independent Judicial System in its Regulation and Control* (Toronto: Richard De Boo Limited, 1979), 527.

[152] Mémoire supplémentaire du gouvernement du Canada, 31 octobre 1995, p. 5.

> dispositions législatives permettant aussi la tenue d'enquêtes de ce genre dans les provinces.
>
> Dans les divers cadres législatifs, les commissions d'enquête ont pour objectif de répondre aux besoins du pouvoir exécutif du gouvernement en faisant enquête et en donnant des conseils indépendants et impartiaux sur des questions désignées.[153]

On peut trouver des déclarations similaires dans un article du professeur A. Wayne MacKay :

> [Traduction]
> Les mandats des commissions d'enquête sont aussi variés que les décrets ou les autres instruments juridiques utilisés pour les créer. Certaines des tâches à accomplir peuvent ordinairement comprendre : vérifier les faits, cerner les questions pertinentes, étudier les problèmes, renseigner le public sur certaines questions et faire des recommandations sur les questions d'intérêt public. Bien qu'elle soit créée par un gouvernement, l'un des grands attraits de la commission d'enquête comme instrument de politique officielle est son indépendance du gouvernement au pouvoir. Elle est la création spéciale du pouvoir exécutif, mais n'a pas à lui rendre compte comme un ministère ordinaire. Les mandats des commissions d'enquête sont ordinairement rédigés en termes généraux et les gouvernements ont peu de contrôle sur la forme ou l'orientation de l'enquête.[154]

Nous retenons aussi les observations de Gérald Le Dain qui, au moment où il faisait ses remarques, était président de la Commission d'enquête sur l'usage des drogues à

---

[153] Frank Iacobucci, c.r., «Commissions of Inquiry and Public Policy in Canada», sous la direction de A. Paul Pross, Innis Christie et John A. Yogis, dans *Commissions of Inquiry* (Toronto: Carswell, 1990), 23.

[154] A. Wayne MacKay, «Mandates, Legal Foundations, Powers and Conduct of Commissions of Inquiry» sous la direction de A. Paul Pross, Innis Christie et John A. Yogis, dans, *Commissions of Inquiry* (Toronto: Carswell, 1990), 34.

des fins non médicales, mais qui est plus tard devenu juge à la Cour suprême du Canada :

> [Traduction]
> Une commission d'enquête établie en vertu de la Partie I de la Loi sur les enquêtes fédérales est un organisme indépendant qui, du point de vue des relations formelles, est sur un pied d'égalité avec les autres institutions du gouvernement. Une fois nommée, elle n'est pas soumise à la direction ou la supervision de quiconque. Elle n'est pas sujette au contrôle d'un ministre, bien que son financement dépende du gouvernement et, qu'en théorie, son mandat puisse être révoqué par décret. En pratique, on les laisse mourir de leur belle mort.
> ...
>
> Étant donné son indépendance, il n'est ni nécessaire, ni approprié qu'une commission d'enquête fasse l'objet d'influences ou de pressions politiques. ... Bien entendu, au bout du compte, son indépendance est ce qu'en fait la commission. La vraie mesure de son indépendance variera en pratique beaucoup de la personnalité de ses membres.
>
> Quelle devrait être l'attitude du gouvernement au chapitre de la responsabilité face aux travaux et au rapport d'une commission? Le gouvernement est responsable de la décision de créer une commission, mais ne devrait pas agir comme s'il est responsable du rapport. Le rapport est l'acte d'un organisme indépendant. Le gouvernement devrait simplement permettre qu'il soit rendu public et réserver son jugement. ... Le jugement politique du gouvernement dans la nomination d'une commission peut être mis en cause, mais, si la commission a été vraiment indépendante du gouvernement, comme elle devrait l'être, je ne vois pas pourquoi le gouvernement devrait prendre la responsabilité des actes de celle-ci.
>
> À qui alors la commission d'enquête doit-elle rendre des comptes? Elle doit prendre conscience de sa responsabilité ultime. Le décret qui la crée exige qu'elle fasse rapport au gouvernement ou à un ministre désigné. En fin de compte, je crois qu'elle doit rendre compte au public. Cet état de fait est particulièrement vrai lorsqu'elle a été créée pour répondre à des préoccupations publiques. Elle a pour fonction d'informer le public, de préciser des questions et de favoriser la compréhension d'un

> problème. En réalité, elle parle au public par l'entremise de son rapport au gouvernement.[155]

Selon notre interprétation de l'affaire *ONE*, l'un des éléments clés de la décision du juge Iacobucci est le fait qu'il considère l'Office national de l'énergie comme un organisme «indépendant sans lien de dépendance avec le gouvernement». Étant donné la nature indépendante des commissions d'enquête (illustrée par les auteurs cités précédemment), nous convenons avec le Canada que le raisonnement de l'arrêt *ONE* peut logiquement être étendu à une commission comme la Commission McKenna-McBride. Par conséquent, nous concluons que la Commission McKenna-McBride et son mandataire, Ashdown Green, n'avaient pas d'obligation de fiduciaire envers la Bande.

NÉGLIGENCE

QUESTION 3

> **L'agent des Indiens Halliday avait-il une obligation de diligence envers la Bande pour ses recommandations à la Commission McKenna-McBride concernant les demandes de terres de réserve additionnelles présentées par la Bande?**

QUESTION 4

> **Dans l'affirmative, l'agent des Indiens Halliday a-t-il fait preuve de négligence dans l'exécution de cette obligation en ce qui a trait à :**
>
> **a) La demande 73**
> **b) La demande 76**
> **c) La demande 77**

---

[155] Gérald E. Le Dain, «The Role of the Public Inquiry in our Constitutional System» sous la direction de Jacob S. Ziegel, dans *Law and Social Change* (Toronto: Osgoode Hall Law School, 1973), 81-82.

QUESTION 5

Si l'agent des Indiens Halliday a fait preuve de négligence, ses actions ou son inaction ont-elles causé la perte des terres demandées par la Bande dans :

a) La demande 73
b) La demande 76
c) La demande 77

Les questions 3, 4 et 5 portent toutes sur la revendication subsidiaire de la Bande voulant que l'agent Halliday ait négligé de protéger et de promouvoir l'intérêt supérieur de la Bande. Compte tenu de nos conclusions relatives à l'obligation de fiduciaire à la question 1, nous ne jugeons pas nécessaire d'étudier ces questions.

POLITIQUE DES REVENDICATIONS PARTICULIÈRES

QUESTION 6

Cette revendication cadre-t-elle avec les paramètres de la Politique des revendications particulières?

Le Canada maintient que cette revendication n'est pas liée aux obligations du gouvernement fédéral issues de traités, aux exigences stipulées dans les lois ou aux responsabilités touchant la gestion des biens des indiens et, de ce fait, ne s'inscrit pas dans le cadre d'une revendication particulière telle que définie dans la Politique des revendications particulières.[156] Plus particulièrement, le Canada fait valoir que cette revendication n'est liée à aucune des quatre circonstances énumérées à la page 20 de

[156] Mémoire du gouvernement du Canada, p. 12.

Dossier en souffrance.[157] Pour des raisons de commodité, nous reprenons ci-dessous le passage en question :

> La position du gouvernement sur les revendications particulières consistera à reconnaître celles qui révéleront le non-respect d'une «obligation légale», d'est-à-dire une obligation qu'il est tenu en droit de respecter
>
> Il peut y avoir obligation légale dans l'une ou l'autre des circonstances suivantes :
>
> i) Le non-respect d'un traité ou d'un accord entre les Indiens et la Couronne.
> ii) Un manquement à une obligation découlant de la *Loi sur les Indiens* ou d'autres lois et règlements relatifs aux Indiens.
> iii) Un manquement à une obligation découlant de la responsabilité administrative du gouvernement à l'égard des fonds ou d'autres biens appartenant aux Indiens.
> iv) L'aliénation illégale de terres indiennes.[158]

Premièrement le Canada fait valoir que cette revendication n'est pas liée à un traité ou une entente entre les Indiens et la Couronne fédérale. Deuxièmement, il invoque le fait que les instructions aux agents des Indiens étaient une directive interne du gouvernement et ne constituent pas le fondement d'un instrument législatif. Enfin, le Canada soutient que les troisième et quatrième circonstances ne s'appliquent pas : «Étant donné que la revendication de la Bande est liée à des terres qui n'ont pas été

---

[157] Mémoire du gouvernement du Canada, p. 12.

[158] *Dossier en souffrance*, p. 20.

mises de côté comme terres de réserve pour la Bande, il n'y a ni bien appartenant aux Indiens, ni terres indiennes aux termes de la politique.»[159]

Le Canada ajoute que, si la Bande allègue que les terres de la demande 73 et des parties rejetées des demandes 76 et 77 n'en demeurent pas moins des biens appartenant aux Indiens ou des terres indiennes à cause de l'utilisation traditionnelle de ces terres par la Bande, elle doit faire valoir ses droits en s'adressant à la Commission des traités de la Colombie-Britannique.[160] M^me^ Schipizky, conseillère juridique pour le Canada, a souligné dans son exposé oral que la Politique des revendications particulières exclut expressément les revendications fondées sur des droits autochtones non déchus.[161]

La Première Nation fait valoir que sa revendication est liée aux deux premières circonstances énumérées à la page 20 de *Dossier en souffrance*. Premièrement, la Première Nation prétend que la Commission McKenna-McBride et les audiences ultérieures tenues en vertu du protocole d'entente constituaient «un arrangement entre les Indiens et la Couronne». Elle prétend que le Canada «n'a pas rempli sa part de l'arrangement parce que son agent des Indiens, plutôt que de représenter les intérêts de la Bande, a fait un témoignage qui, en réalité, a été nuisibles à ses intérêts.»[162] Deuxièmement, la Première Nation affirme que sa revendication est liée à la deuxième circonstance : «le poste et le rôle des agents des Indiens ont été créés dans la Loi sur les Indiens et leurs devoirs et obligations étaient, aux termes de la Loi sur les Indiens,

---

[159] Mémoire du gouvernement du Canada, p. 12.

[160] Mémoire du gouvernement du Canada, p. 12-13.

[161] Transcription, 20 septembre 1995, p. 57. M^me^ Schipizky faisait référence à la p. 30 de *Dossier en souffrance*.

[162] Mémoire de la Première Nation de Namgis, p. 45.

énoncées dans les diverses instructions aux agents des Indiens. L'agent des Indiens Halliday ne s'est pas acquitté de ces devoirs et obligations.»[163]

Dans notre rapport sur la revendication de la Première Nation de 'Namgis sur l'île Cormorant, nous avons exposé en détail notre position selon laquelle les quatre critères énoncés à la page 20 de *Dossier en souffrance* sous la rubrique «Obligation légale» ne sont que des exemples des obligations légales du Canada et n'ont rien d'une liste exhaustive. Plus précisément, les obligations de fiduciaire du Canada constituent des «obligations légales» au sens de la Politique.[164] Nous ne voyons pas pourquoi nous changerions notre position en l'espèce.

Compte tenu de l'objectif général et des buts de la Politique des revendications particulières, l'interprétation la plus raisonnable de l'«obligation légale» est celle qui inclut les revendication fondées sur un manquement à l'obligation de fiduciaire. Le préambule à la définition d'«obligation légale» dans *Dossier en souffrance* est le suivant :

> Le gouvernement a clairement établi que son objectif premier en ce qui concerne les revendications particulières est de s'acquitter de son *obligation légale, arrêtée au besoin par les tribunaux*. Son mode de règlement préféré reste néanmoins la négociation, qui a d'ailleurs la faveur générale des requérants autochtones. Pour faciliter le recours à ce mode de règlement, le gouvernement a donc opté pour une formule plus souple qui élimine certains obstacles auxquels les négociations se sont heurtées jusqu'à présent.[165]

---

[163] Mémoire de la Première Nation de Namgis, p. 45.

[164] CRI, Rapport sur la *Revendication de la Première Nation de 'Namgis sur l'île Cormorant*, mars 1996, p. 96-97, 100.

[165] *Dossier en souffrance*, p. 19. Italiques ajoutés.

Lorsque la Politique a été publiée en 1982, dans *Guerin c. La Reine*, la Cour suprême du Canada n'avait pas encore reconnu le manquement à une obligation de fiduciaire comme cause distincte d'action dans le contexte des rapports entre la Couronne et les Autochtones. Il est donc compréhensible que l'obligation de fiduciaire n'ait pas été mentionnée expressément dans la Politique. Par ailleurs, la Politique définit l'«obligation légale» du gouvernement fédéral comme «une obligation qu'il est tenu en droit de respecter». Il est maintenant bien établi que la relation fiduciaire de la Couronne envers les Premières Nations peut constituer une source distincte d'obligation en droit ou en équité.

Puisque le Canada voulait créer un processus lui permettant de régler des revendications particulières sans avoir à recourir aux tribunaux, il est évident que les quatre exemples énoncés d'«obligation légale» ne devaient pas avoir un caractère exhaustif. Ils illustrent le genre de revendications pouvant être réglées sous le régime de la Politique. Deux exceptions notables sont exclues expressément de la Politique : (1) les revendications fondées sur des droits ancestraux (ou autochtones) non déchus; et (2) des revendications fondées sur des événement survenus avant la Confédération en 1867. Depuis 1991, toutefois, le Canada a admis les revendications pré-Confédération dans le cadre de la Politique.

À notre point de vue, une revendication est du ressort de la Politique des revendications particulières si : (1) elle repose sur une cause d'action reconnue par les tribunaux; (2) elle n'est pas fondée sur des droits ou des titres ancestraux non déchus; et (3) elle fait valoir un manquement à une obligation en droit ou en équité ouvrant droit à une demande d'indemnité ou autre forme de recours aux termes de la Politique. Si ces conditions sont remplies, le Canada devrait étudier la revendication à la lumière de la politique de manière à éviter des poursuites juridiques longues, coûteuses et

hostiles. Étant donné nos conclusions sur la question 1, à savoir que l'agent Halliday a manqué à son obligation de fiduciaire envers la Bande, nous concluons que la présente revendication est conforme aux critères de la Politique des revendications particulières.

PARTIE V

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Conclusions

La question sur laquelle la Commission devait enquêter et faire rapport était d'établir si le gouvernement du Canada avait rejeté à juste titre la revendication de la Première Nation de 'Namgis à l'égard des demandes qu'elle avait faites à la Commission McKenna-McBride. En évaluant la validité de cette revendication aux fins de négociation conformément à la Politique des revendications particulières, nous avons examiné un certain nombre d'aspects légaux et factuels. On peut résumer ainsi nos constatations :

Obligation de fiduciaire avant les audiences McKenna-McBride

- La Bande possède une revendication particulière valable si elle peut faire la preuve *prima facie* : (1) que l'agent des Indiens n'a pas préparé la Bande à la Commission McKenna-McBride; (2) que des terres non aliénées étaient disponibles et que la Bande aurait pu les demander; et (3) que les besoins de terres de la Bande étaient justifiés. Si ces conditions sont remplies, on doit présumer que la Commission aurait accordé ces terres comme terres de réserve additionnelles. Même si la présomption n'est pas irréfragable, il revient au Canada de démontrer, par prépondérance des probabilités, que la Commission McKenna-McBride n'aurait pas accordé ces terres comme terres de réserve additionnelles si la Bande en avait fait la demande.

- Dans la présente revendication, nous sommes convaincus que l'agent Halliday n'a pas divulgué des renseignements essentiels et n'a pas donné des conseils de

base à la Bande de Nimpkish pour l'aider à se préparer en vue des audiences de la Commission McKenna-McBride. Même si les renseignements étaient facilement accessibles pour l'agent Halliday et que cela n'aurait pas représenté une tâche lourde pour lui, il a donné peu ou pas de renseignements à la Bande pour l'aider dans ce processus important. Ce manquement est évident dans les paroles prononcées par le chef Willie Harris à l'assemblée générale des principales tribus le 1er juin 1914, et par le président de la Commission McKenna-McBride qui faisait observer que les plans des terres du chef «se trouvaient apparemment dans le bureau de l'agent des Indiens, qui avait négligé de les distribuer.»

- Nous sommes également convaincus que le besoin de terres additionnelles de la Bande était justifié. Comparativement à la moyenne par habitant de 14,03 acres dans l'ensemble de l'agence de Kwawkewlth, la Bande de Nimpkish n'avait qu'une moyenne par habitant de 4,2 acres même après avoir reçu les 70 acres additionnelles de l'archipel Plumper et les 60 acres additionnelles de l'archipel Pearse. Considérant que la bande de Nimpkish «était l'une des rares de l'agence dont la population augmentait ... et qu'elle avait besoin d'espace pour prendre de l'expansion», il semble raisonnable de conclure que la Bande n'avait pas assez de terres.

- Par ailleurs, il n'est pas clair s'il y avait en 1914 des terres non aliénées que la Bande aurait pu demander. Puisque, d'après la preuve dont nous sommes saisis, la Bande n'a pas établi *prima facie* que ces terres étaient disponibles, à notre avis elle n'a pas établi qu'elle possédait une revendication valide sur ce point.

Si des recherches plus approfondies arrivent à confirmer que ces terres étaient disponibles en 1914, on devra présumer que la Commission McKenna-McBride aurait accordé des terres de réserve additionnelles. Bien qu'il ne soit pas clair quelle superficie la Commission aurait accordée à la Bande en 1914, il s'agit d'une question pouvant servir de base à la négociation dans le cadre de la Politique des revendications particulières.

Obligation de fiduciaire pendant les audiences McKenna-McBride

- La Bande possède une revendication particulière valable si elle peut prouver *prima facie* : (1) qu'une personne raisonnable agissant de bonne foi aurait fait à la Commission une recommandation différente de celle qu'a faite l'agent des Indiens si elle avait consulté la Bande et procédé aux autres vérifications appropriées; et (2) que les terres visées n'étaient pas aliénées. Si ces conditions sont remplies, il faudra présumer que la Commission aurait accordé une partie ou la totalité des terres comprises dans les différentes recommandations, à condition que le besoin de terres additionnelles de la Bande soit justifié. Il incombe au Canada de réfuter la présomption par prépondérance des probabilités.

- Si l'agent Halliday avait consulté la Bande avant de faire ses recommandations à la Commission, il aurait découvert que toutes les terres comprises dans la demande 76 (les îles Plumper) et la demande 77 (les îles Pearse) étaient utilisées activement par la Bande et étaient importantes pour elle. Une personne raisonnable agissant de bonne foi aurait donc recommandé qu'on accorde le statut de réserve à toutes les terres demandées par la Bande. Selon les notes

prises par la Commission, toutes les terres comprises dans la demande 76 étaient «libres et disponibles». Par conséquent, on doit présumer que la Commission aurait accordé une partie ou la totalité des deux îles Plumper qui ne faisaient pas partie de sa décision finale. Les notes de la Commission relativement à la demande 77 indiquent que les terres étaient «*en partie* libres et disponibles». Encore une fois, la Bande n'a pas présenté une preuve suffisante que les terres spécifiques demandées dans sa revendication particulière relativement à la demande 77 n'étaient pas aliénées. Il s'agit d'une condition préalable avant que l'on puisse présumer que la Commission les aurait accordées en partie ou en totalité comme terres de réserve additionnelles.

- Étant donné le témoignage du chef Lageuse voulant que le secteur entourant Woss n'ait pas été utilisé depuis un certain nombre d'années, une personne raisonnable agissant de bonne foi aurait fait la même recommandation que l'agent Halliday relativement à la demande 73 s'il était absolument clair que la Commission allait accorder les terres comprises dans la demande 72 en vue d'agrandir la réserve indienne n° 3. Cependant, ce résultat n'était pas clair du tout puisque toutes les terres visées par la demande 72 étaient couvertes par une concession forestière. Le secteur entourant Woss était le site d'un ancien village, important pour la chasse et le commerce ainsi que pour la culture et les traditions des 'Namgis, il est donc probable que la Bande aurait utilisé ce secteur étant donné qu'elle ne pouvait obtenir les terres comprises dans la demande 72. Par conséquent, une personne raisonnable agissant de bonne foi aurait recommandé d'accueillir la demande 73 à Woss en plus de la demande 72, ou du moins comme solution de rechange. Par ailleurs, il n'est pas clair que

les terres comprises dans la demande 73 n'étaient pas aliénés. Si on peut montrer que les terres n'étaient pas aliénées, on devra présumer que la Commission les aurait accordées en partie ou en totalité comme terres de réserve additionnelles.

Obligation de fiduciaire après les audiences McKenna-McBride

- L'agent Halliday avait la même obligation de fiduciaire à cette étape du processus qu'il avait pendant les audiences, à savoir qu'il avait l'obligation de fiduciaire de faire à la Commission des recommandations raisonnables et éclairées.

- L'agent Halliday savait au moment où il faisait ses recommandations révisées que la Commission ne voulait pas ou ne pouvait pas accorder les terres visées par la demande 72. Étant donné que l'agent Halliday croyait que la Bande avait besoin d'espace pour prendre de l'expansion, une personne raisonnable aurait tenté de remplacer la plus possible la superficie perdue dans la demande 72 (500 acres). Par rapport aux demandes originales de la Bande, cette superficie aurait nécessité une recommandation révisée incluant l'ensemble ou la majorité des terres prévues dans les demandes 73, 76 et 77, selon la superficie totale des archipels Plumper et Pearse. Par conséquent, il faut présumer que la Bande possède une revendication valable à négocier concernant la demande 76 puisque les terres étaient «libres et disponibles». La même présomption s'applique aux demandes 73 et 77, si la Bande peut prouver que les terres demandées dans sa revendication particulière n'étaient pas aliénées.

- Nous n'avons pas à décider si l'agent Halliday était limité aux demandes originales de la Bande lorsqu'il a fait ses recommandation révisées, car s'il était limité, cela nous ramène tout simplement à la case départ, soit à son obligation de préparer la Bande à ce processus. Si la Bande avait été convenablement préparée au processus et avait demandé des terres davantage disponibles, l'agent Halliday aurait eu une assise territoriale plus grande pour faire ses recommandations révisées.

Obligation de fiduciaire de la Commission McKenna-McBride et de ses mandataires

- Étant donné l'indépendance des commissions d'enquêtes, le raisonnement du juge Iacobucci dans *Québec (P.G.) c. Canada (Office national de l'énergie)* [1994] 1 R.C.S. 159, à la p. 183, peut en toute logique être étendu à une commission comme la Commission McKenna-McBride. Par conséquent, la Commission McKenna-McBride et son mandataire, M. Ashdown Green, n'avaient pas d'obligation de fiduciaire envers la Bande.

Portée de la Politique des revendications particulières

- Les quatre critères énoncés à la page 20 de *Dossier en souffrance* sous la rubrique «Obligation légale» ne sont que des exemples des obligations légales du Canada et n'ont rien d'une liste exhaustive. Plus précisément, les obligations de fiduciaire du Canada constituent des «obligations légales» au sens de la Politique.

- Une revendication est du ressort de la Politique des revendications particulières si : (1) elle repose sur une cause d'action reconnue par les tribunaux; (2) elle n'est pas fondée sur des droits ou des titres ancestraux non déchus; et (3) elle fait valoir un manquement à une obligation en droit ou en équité ouvrant droit à une demande d'indemnité ou autre forme de recours aux termes de la Politique. Si ces conditions sont remplies, le Canada devrait étudier la revendication à la lumière de la politique de manière à éviter des poursuites juridiques longues, coûteuses et hostiles.

- Étant donné nos conclusions sur la question 1, à savoir que l'agent Halliday a manqué à son obligation de fiduciaire envers la Bande, nous concluons que la présente revendication est conforme aux critères de la Politique des revendications particulières.

RECOMMANDATIONS

Nous recommandons donc aux parties :

RECOMMANDATION 1

Que la revendication de la Première Nation de 'Namgis à l'égard des demandes faites à la Commission McKenna-McBride, en ce qui concerne les terres visées par la demande 76 seulement, soit acceptée aux fins de négociations aux termes de la Politique des revendications particulières.

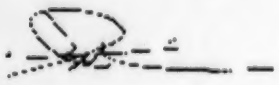
RECOMMANDATION 2

Que les revendications de la Première Nation de 'Namgis touchant les demandes 73 et 77 ne soient pas acceptées aux fins de négociations aux termes de la Politique des revendications particulières.

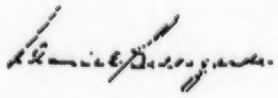
RECOMMANDATION 3

Que la Première Nation de 'Namgis et le Canada procèdent à des recherches additionnelles pour déterminer s'il y avait des terres non aliénées disponibles que la Bande aurait pu demander lors des audiences de la Commission McKenna-McBride en 1914. Des recherches spécifiques devraient aussi être menées concernant les terres visées par les demandes 73 et 77 afin de déterminer si ces terres étaient aliénées et disponibles. À la demande des parties, la Commission est prête à offrir son aide à la réalisation de ces recherches additionnelles.

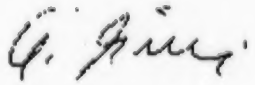
POUR LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS



P.E. James Prentice, c.r.
coprésident



Daniel J. Bellegarde
coprésident



Aurélien Gill
commissaire

ANNEXE A

L'enquête sur la revendication soumise par la Première Nation 'Namgis à l'égard des demandes faites à la Commission McKenna-McBride

1. Décision d'ouverture — 2 mars 1995

2. Notification des parties — 3 mars 1995

3. Séance de planification — 31 janvier 1995

4. Audience publique — 20 et 21 avril 1995

La Commission entend les témoins suivants : Mary Hanuse, Ethel Alfred, Peggy Svanvik, George Cook, Bill Cranmer, Agnes Cranmer. L'audience a lieu au U'mista Cultural Centre d'Alert Bay (C.-B.).

5. Arguments juridiques — 20 septembre 1995

6. Contenu du dossier officiel

Le dossier officiel de cette enquête comprend les éléments suivants :

- Les archives documentaires (1 volume de documents)
- Six pièces déposées
- Les transcriptions (3 volumes, dont la transcription des arguments juridiques)

Le rapport de la Commission et les lettres de transmission à l'intention des parties seront les dernières pièces versées au dossier de cette enquête.

ANNEXE B

Le potlatch et l'agent des Indiens Halliday

Le potlatch occupait et occupe toujours une place centrale dans la culture et les traditions de bon nombre de sociétés autochtones le long de la côte nord-ouest de la Colombie-Britannique. En plus des festins, de la danse et des chants, l'un des éléments importants de cette cérémonie était l'échange de cadeaux et la redistribution des biens. Les agents des Indiens et les missionnaires se montraient préoccupés par les effets négatifs apparents du potlatch et de la distribution de grandes richesses lors de cérémonies pouvant durer jusqu'à cinq mois.[1] Conséquence de ces points de vue et des effets funestes apparents de la cérémonie, le gouvernement fédéral a banni le potlatch en 1884. On a tenté de poursuivre les Indiens ayant violé la loi anti-potlatch à la fin des années 1880 et dans les années 1890, mais ordinairement les accusations furent rejetées. Toutefois, au début du Siècle, le ministère des Affaires indiennes a affiché un renouveau d'intérêt pour l'élimination de cette cérémonie, intérêt qui coïncide avec la nomination de William Halliday comme agent des Indiens de Kwawkewlth en 1906.

Comme nombre de ses contemporains, l'agent Halliday s'opposait au potlatch. Dans ses mémoires, il décrit le potlatch comme une «coutume particulièrement ruineuse et destructrice, et qui entraînait du ressentiment, de la jalousie et, dans la plupart des cas, une grande pauvreté.» Il faisait observer que les «bienfaits qui en découlaient étaient faibles et les effets nocifs, importants.»[2] En d'autres occasions, M. Halliday se plaignait à ses supérieurs que le potlatch était «la grande embûche dans la voie du progrès.»[3]

L'agent Halliday a commencé à tenter d'appliquer la loi anti-potlatch en 1913, un an avant les audiences de la Commission McKenna-McBride à Alert Bay. Il a procédé à une série d'arrestations, mais, comme pour les tentatives précédentes d'application de la loi, il fut incapable d'obtenir une condamnation. À la lumière de cet échec, il écrivit à ses supérieurs et exprima l'avis que «les choses seraient beaucoup plus simples, si l'agent des Indiens pouvait régler sommairement ces actes criminels.»[4] En 1918, le ministère des Affaires indiennes, sous la direction de Duncan Campbell Scott, a donné suite aux recommandations de l'agent Halliday et a modifié la loi anti-potlatch pour donner à l'agent des Indiens les pouvoirs de juge et jury dans les procès relatifs au potlatch.[5] Lorsqu'il a su qu'il disposait de nouveaux pouvoirs accrus, l'agent Halliday a adopté des méthodes de plus en plus agressives d'application de la loi et de sanction. Il en a découlé une série

---

[1] *Potlatch: A Strict Law Bids Us Dance*, 1975 (vidéo produit par le U'mista Cultural Centre).

[2] William Halliday, *Potlatch and Totem and the Recollections of an Indian Agent*, (Toronto: J.M. Dent and Sons Ltd.), 1935, p.4-5.

[3] Douglas Cole et Ira Chaikin, *An Iron Hand Upon the People: The Law against the Potlatch on the Northwest Coast*, (Vancouver: Douglan & McIntyre, 1990), p.95.

[4] Cole et Chaikin, p.101.

[5] Cole et Chaikin, p.103.

d'arrestations et de condamnations qui ont envenimé les relations entre l'agent Halliday et les Indiens d'Alert Bay, y compris les Nimpkish.[6]

En 1919, l'agent Halliday a obtenu un allié puissant dans la guerre au potlatch. Un détachement de la GRC a été installé à Alert Bay, et le sergent responsable du détachement, Ernest Angermann était, comme l'agent Halliday, un opposant coriace au potlatch. L'année suivante, le sergent Angermann fit huit arrestations liées au potlatch, et toutes furent jugées devant l'agent Halliday. Dans chaque cas, l'agent Halliday condamna les participants au potlatch trouvés coupables à deux mois de prison, la peine minimale en cas d'infraction à la loi.[7]

En décembre 1921, Dan Cranmer, notable Nimpkish d'Alert Bay, a organisé un potlatch. Le sergent Angermann a été témoin de la cérémonie et a pris des notes détaillées de la célébration et, en février 1922, a arrêté 45 des participants. Nombre des personnes arrêtées étaient des membres de haute naissance de la société Nimpkish. Lors du procès qui a suivi, l'agent Halliday a agi comme magistrat et trouvé les 45 défendeurs coupables. Certaines des peines firent l'objet d'un sursis à condition que les participants au potlatch et les villages d'où ils venaient cèdent tous leurs insignes cérémoniels et promettent de ne plus jamais pratiquer de potlatch. Parmi les inculpés, l'agent Halliday a condamné 22 Indiens à des peines allant de 2 à 6 mois à purger à la prison d'Okala près de Vancouver.[8]

À la lumière de ces arrestations et condamnations, l'agent Halliday croyait avoir presque réussi à éliminer le potlatch chez les Nimpkish. Les articles confisqués, surtout des masques cérémoniels, des costumes et des objets de cuivre, furent exposés à Alert Bay. Pendant cette exposition, un collectionneur américain les vit et accepta d'acheter 35 pièces pour la somme de 291 $. Le reste fut expédié à Ottawa, où il fut vendu au Musée commémoratif Victoria (maintenant le Musée canadien des civilisations) et au Musée royal de l'Ontario pour 1 456 $. Même si les recettes de la vente furent déposées au compte en fiducie de la Bande, les propriétaires originaux des objets de cuivre estiment qu'ils valaient à eux seuls 36 000 $.[9]

Il ne fait aucun doute que l'application par l'agent Halliday de la loi anti-potlatch était à la fois rigide et sévère. La question la plus délicate consiste à déterminer si la féroce opposition de l'agent Halliday au potlatch a influé sur sa conduite relativement aux demandes de terres de réserve additionnelles des 'Namgis et aux procédures touchant la Commission McKenna-McBride. Même si l'application de la loi anti-potlatch a sans aucun doute envenimé les relations entre lui et les gens qu'il devait représenter, le fait que la majorité de ces poursuites ont eu lieu après les audiences de la Commission McKenna-McBride en 1914 soulève de sérieux doutes à savoir si ses efforts rigoureux pour faire appliquer la loi avaient pu avoir une incidence directe sur sa conduite aux audiences de la Commission. De toute façon, étant donné que la Commission des revendications des Indiens a jugé que l'agent Halliday avait manqué à certaines obligations de fiduciaire qu'il avait envers les 'Namgis et que cela pouvait ouvrir droit à une revendication valide sur des motifs

---

[6] Cole et Chaikin, p. 94-98.

[7] Cole et Chaikin, p. 116.

[8] *Potlatch: A Strict Law Bids Us Dance*, 1975.

[9] *Potlatch: A Strict Law Bids Us Dance*, 1975.

différents, il n'est pas strictement nécessaire de déterminer si l'application par l'agent Halliday de la loi anti-potlatch a eu une incidence directe sur les audiences McKenna-McBride.